

**GEDIFFERENTIEERDE INTEGRATIE**  
**VERSCHILLENDE ROUTES IN DE EU-SAMENWERKING**

No. 98, oktober 2015

## **Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken**

**Voorzitter** Prof.mr. J.G. de Hoop Scheffer

**Vicevoorzitter** Prof.dr. A. van Staden

**Leden** Mw. prof.mr. C.P.M. Cleiren  
Mw. prof.dr. J. Gupta  
Prof.dr. E.M.H. Hirsch Ballin  
Mw. dr. P.C. Plooij-van Gorsel  
Mw. prof.dr. M.E.H. van Reisen  
LGen b.d. M.L.M. Urlings  
Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve

**Secretaris** Drs. T.D.J. Oostenbrink

Postbus 20061  
2500 EB Den Haag  
telefoon 070 - 348 5108/6060  
fax 070 - 348 6256  
aiv@minbuza.nl

## **Leden gecombineerde Commissie Flexibele integratie**

**Voorzitter** Prof.dr. A. van Staden

**Leden** Mw. dr. F.A.W.J. van Esch  
Mr. J.N.M. Richelle  
Dr. A. Schout  
Mw. prof.mr.drs. L.A.J. Senden  
Mr. C.G. Trojan

**Expertlid** Prof.dr. J.W. de Zwaan

**Secretaris** Mw. drs. P.H. Sastrowijoto

# Inhoudsopgave

## Inleiding

<b>I</b>	<b>Gedifferentieerde integratie: vormen, ervaringen en juridisch kader</b>	<b>8</b>
	<b>I.1 Van Maastricht tot Lissabon</b>	<b>8</b>
	<b>I.2 Drijfveren van gedifferentieerde integratie</b>	<b>10</b>
	<b>I.3 Juridisch kader</b>	<b>12</b>
<b>II</b>	<b>De toekomst van gedifferentieerde integratie</b>	<b>14</b>
	<b>II.1 Inzet gedifferentieerde integratie</b>	<b>14</b>
	<b>II.2 Voorwaarden verdere toepassing gedifferentieerde integratie</b>	<b>14</b>
	<b>II.3 Relevante beleidsterreinen</b>	<b>18</b>
<b>III</b>	<b>Gevolgen institutionele architectuur en bestuurbaarheid van de Europese Unie</b>	<b>20</b>
<b>IV</b>	<b>Verhoudingen tussen de lidstaten</b>	<b>24</b>
	<b>IV.1 Onderlinge machtsrelaties</b>	<b>24</b>
	<b>IV.2 Verhoudingen op de interne markt</b>	<b>25</b>
	<b>IV.3 Verenigd Koninkrijk en de EU</b>	<b>26</b>
<b>V</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>28</b>

**Bijlage I** Adviesaanvraag

**Bijlage II** Overzicht *multi speed Europe* 2013

## Inleiding

De Europese Unie staat van alle kanten onder druk. Extern door de crises aan de randen van Europa veroorzaakt door het intimiderende optreden van Rusland respectievelijk het opdringen van het moslim-extremisme,<sup>1</sup> alsook de vluchtelingenstroom in het Middellandse Zeegebied. Intern door de voortdurende spanningen in het eurogebied, die zich vooral concentreerden op een dreigende uittreding van Griekenland. Daarnaast is de scepsis van burgers en politici ten aanzien van de Unie sinds de uitbreiding met tien lidstaten in 2004 toegenomen.<sup>2</sup> De populariteit van EU-kritische bewegingen en politieke partijen in zuidelijke maar ook noordelijke lidstaten van de Unie drijven ook de gematigde middenpartijen naar een vaak kritischer stellingname over het EU-integratieproces.<sup>3</sup>

### *Achtergrond*

De Griekse schulden crisis heeft een zware wissel getrokken op het functioneren van de eurozone en de cohesie binnen de EU als geheel. Voor het eerst lijken de EU en de muntunie niet onomkeerbaar, maar afbreekbaar.<sup>4</sup> De recente ontwikkelingen roepen veel vragen op over de *governance* van de eurozone en het financieel-economisch bestuur in een gefragmenteerde Europese Unie. Daarenboven ondermijnen de dreiging van een mogelijke uittreding van het Verenigd Koninkrijk (VK) en het onvermogen van de EU de vluchtelingen en migratiecrisis daadwerkelijk aan te pakken het draagvlak onder de lidstaten voor het Europese integratieproces. Nooit eerder zijn de doelstellingen van de Europese integratie zo indringend ter discussie gesteld, oude zekerheden lijken te zijn verdwenen. Vragen zoals of en hoe de Europese Verdragen moeten worden aangepast om een Brexit en een moeizaam ratificatieproces te voorkomen, komen aan de orde. De opiniepagina's staan inmiddels vol van juridische handreikingen om uit deze complexe situatie te raken. Ook wordt er in diverse fora, inclusief het Europees Parlement, openlijk over gediscussieerd en stelling genomen.<sup>5</sup>

Intussen verscheen in juni 2015 het rapport 'De voltooiing van Europa's Economische en Monetaire Unie', opgesteld door de voorzitter van de Europese

- 1 Zie: AIV, advies nummer 94, 'Instabiliteit rond Europa: confrontatie met een nieuwe werkelijkheid', Den Haag, april 2015.
- 2 Zie ook: AIV, advies nummer 88, 'Naar een gedragen Europese samenwerking: werken aan vertrouwen', Den Haag, april 2014 en The Guardian, 'Europe cannot wait any longer. France and Germany must drive ahead', 4 June 2015.
- 3 Syriza, Podemos, AfD, FN, PVV, UKIP etc., voorbeelden van EU-kritische partijen.
- 4 Luuk van Middelaar, 'Griek kiest voor roekeloosheid', NRC 6 juli 2015, Marc Peepkorn, 'Vooraan bij een megadrama', Volkskrant, 4 juli 2015.
- 5 Zie ook initiatiefrapporten Europees Parlement over de toekomst van de Europese Unie van EP-rapporteurs Brok, Bressau en Verhofstadt.

Commissie.<sup>6</sup> Daarin worden de stappen aangegeven die moeten leiden tot een beter economisch bestuur van de eurozone en uiteindelijk tot de verwezenlijking van een financiële en een begrotingsunie. Terwijl regeringsleiders als Merkel en Hollande en de vijf presidenten spreken over verdiepte integratie van de eurozone is binnen de Raad en binnen het college van de Commissie Juncker ook het inzicht doorgebroken dat de burgers een ander soort EU willen. De Commissie is een expliciete zoektocht begonnen naar een nieuwe vorm van Europese samenwerking waarin politieke hoofdlijnen centraal staan – dat wil zeggen dat op tal van andere terreinen de EU minder hoeft te regelen en daarmee minder vergaand hoeft in te grijpen op nationale bevoegdheden.

De Europese Raad heeft in de conclusies van juni 2014 de zienswijze neergelegd dat de in het verdrag (artikel 1 VEU) genoemde formule van de *ever closer union* (een steeds hechter verbond tussen de Europese volken) verschillende integratieroutes niet uitsluit. In het huidige tijdsgewricht en met de nieuwe Europese Commissie is gedifferentieerde integratie één van de centrale thema's in de discussie over Europese integratiemechanismen en einddoelen. De vraag die zich daarbij opdringt, is of dit instrument zowel kan bijdragen aan de voortgang in het samenwerkingsproces/integratieproces als stagnatie of zelfs desintegratie kan voorkomen. Is een Europa van verschillende snelheden, concentrische cirkels (variabele geometrie) of een *Europe à la carte* wenselijk of wordt het Europese project onbestuurbaar met een lappendeken aan verschillende regimes?

Het is tegen deze achtergrond dat het kabinet over de onderhavige thematiek in april 2015 een adviesaanvraag heeft ingediend bij de AIV (voor de volledige adviesaanvraag zie bijlage I). Het kabinet verwelkomt, zo staat in de aanvraag, een analyse van de trends in flexibele integratie ter verkenning van de politieke, institutionele en beleidsmatige gevolgen voor Nederland en de EU. De specifieke vragen luiden als volgt:

1. Hoe beoordeelt de AIV de verwachting dat flexibele integratie in de nabije toekomst vaker wordt ingezet en welke beleidsterreinen verdienen specifieke aandacht in deze context?
2. Welke gevolgen zou een toenemende mate van flexibele integratie kunnen hebben voor de institutionele architectuur en bestuurbaarheid van de Europese Unie?
3. Welke gevolgen zou een toenemende mate van flexibele integratie kunnen hebben voor de verhoudingen tussen de lidstaten van de Europese Unie? Hierbij creëert de Economische en Monetaire Unie een verschil tussen de eurozone en andere lidstaten. In hoeverre heeft dit gevolgen voor standpuntbepaling en coalitievorming in de Raad op economische en andere beleidsterreinen?

Vooruitlopend op de beantwoording van deze vragen vindt de AIV het belangrijk te constateren dat Europese integratie sinds het Verdrag van Amsterdam – en eigenlijk ook al sinds Maastricht – al vele vormen en snelheden kent. Met andere woorden, flexibele/gedifferentieerde integratie maakt al lange tijd deel uit van de Europese werkelijkheid.

6 In nauwe samenwerking met de voorzitter van de Eurotop, de voorzitter van de Eurogroep, de president van de Europese Centrale Bank en de voorzitter van het Europees Parlement. Daarom wordt het onderhavige rapport in de wandeling ook wel 'Rapport van de Vijf' genoemd.

In hoofdstuk I wordt ingegaan op de ontwikkelingen ten aanzien van gedifferentieerde integratie en wordt het juridisch kader geschetst, hoofdstuk II behandelt de mogelijke toepassingen van gedifferentieerde integratie, hoofdstuk III de gevolgen voor instituties en de bestuurbaarheid van de Unie en hoofdstuk IV beoordeelt de effecten op de verhoudingen tussen de lidstaten. Afsluitend trekt de AIV conclusies en doet een aantal aanbevelingen.

De AIV is zich ervan bewust dat de vluchtelingen crisis alle politieke discussies op nationaal en EU-niveau beheerst. Het Dublin-akkoord en het Verdrag van Schengen staan onder druk en de meerderheidsbesluitvorming in de Raad van justitieministers op 22 september 2015 illustreert een ernstige cesuur in het denken over asiel en migratie in de Unie. Ten tijde van het opstellen van het advies is daarom ook lang gediscussieerd of gedifferentieerde integratie ook mogelijk en wenselijk is op het terrein van asiel en migratie en welke vorm dat dan zal moeten krijgen. De AIV kan vanwege de vraagstelling van het kabinet in dit advies niet diepgaand op de onderhavige materie ingaan en is van oordeel dat een onderzoek naar de mogelijkheden voor gedifferentieerde integratie op het gebied van asiel en migratie in een afzonderlijk advies beter tot zijn recht zal komen.

Ter voorbereiding op het advies is een gecombineerde commissie ingesteld, bestaande uit prof.dr. A. van Staden (voorzitter), mw. dr. F.A.W.J. van Esch, mw. prof. mr.drs. L.A.J. Senden, dr. A. Schout, mr. C.G. Trojan (allen CEI), mr. J.N.M. Richelle (COS) en prof.dr. J.W. de Zwaan als expert lid. Het secretariaat werd gevoerd door mw. drs. P.H. Sastrowijoto, bijgestaan door de stagiaires mw. drs. E.J.M. Smit en mw. T.J.E van Rens. Als ambtelijke contactpersonen van het ministerie van Buitenlandse Zaken zijn drs. A.J.B. de Wilde en mr. T. Nauta bij de opstelling van het advies betrokken geweest.

Een woord van speciale dank gaat uit naar dhr. V. Borger LL.M van het Europa Instituut van de Universiteit Leiden die als meelezer de tekst in de eindfase kritisch heeft gezien.

Het advies is door de AIV vastgesteld op 2 oktober 2015.

# I Gedifferentieerde integratie: vormen, ervaringen en juridisch kader

## Inleiding

Wat wordt er nu precies onder flexibele integratie verstaan en wat is het doel van een dergelijk model? Flexibele integratie is een ‘containerbegrip’ waar veel onder kan vallen. Omdat flexibiliteit niet in het verdrag staat, geeft de AIV er de voorkeur aan om – net als in wetenschappelijke publicaties – te spreken van gedifferentieerde integratie om verschillende manieren van Europese samenwerking te duiden waaraan niet alle lidstaten deelnemen. Dit verwijst naar differentiatie van rechten en plichten tussen de lidstaten van de Europese Unie. Om een idee te geven welke vormen van gedifferentieerde integratie bestaan, volgt hier een korte opsomming van de belangrijkste verschijningsvormen<sup>7</sup>:

- *Nauwere samenwerking*; een formeel Unie-instrument dat sinds het Verdrag van Amsterdam mogelijk maakt dat een kopgroep van minimaal negen lidstaten het initiatief neemt om op een zeker beleidsterrein verder te integreren, waarbij anderen zich later kunnen aansluiten (artikel 20 VEU, 326-334 VWEU). Hiervoor is een (gekwalificeerd) meerderheidsbesluit in de Raad vereist;
- (tijdelijke) *opt out* en *opt in*-clausules, dat wil zeggen uitzonderingsregelingen;
- *intergouvernementele samenwerking* als (tijdelijke) benadering, op basis van volkenrechtelijke overeenkomsten, met als recente voorbeelden daarvan het ‘begrotingsverdrag’<sup>8</sup> en het ESM-Verdrag;
- *overgangsbepalingen* ten aanzien van onderdelen van het *acquis* bij uitbreiding van de Unie.

Uitgangspunt is tot dusver altijd verdergaande integratie geweest voor een groep lidstaten, in sommige gevallen ook nog eens met staten die buiten de EU vallen, zoals bij het Verdrag van Schengen waaraan vier niet EU-lidstaten deelnemen (Noorwegen, IJsland, Liechtenstein en Zwitserland).

### I.1 Van Maastricht tot Lissabon

Flexibiliteit is een onderscheidend kenmerk van de Europese Unie geworden. De uitbreiding van het aantal lidstaten, bevoegdheden en beleidsterreinen hebben de Unie gemaakt tot wat ze is: een groeiemodel dat geen lineaire ontwikkeling kent, maar zich door spasmen van verdieping, verbreding en crises – waarvan de eurocrisis de meeste actuele is – ontwikkelt. Al deze ontwikkelingen hebben hun weerslag gekregen in de reeks verdragen, die wanneer men deze tegen het licht houdt goed laten zien met welke nieuwe realiteiten de lidstaten zich keer op keer geconfronteerd zien.

De Europese Unie-samenwerking betreft een integratiemodel dat een eigen rechtsorde heeft geschapen; het gaat derhalve het model van ‘gewone’, intergouvernementele, samenwerking tussen staten verre te boven, het is veel ambitieuzer. Het staat of valt bij het onderschrijven, door alle lidstaten, van gemeenschappelijke doelstellingen

7 Nicolai von Ondarza, *Zwischen Integrationskern und Zersplitterung. Folgen und Chancen einer Strategie differenzierter Integration*, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2012.

8 Ook wel aangeduid met Fiscal Compact.



en genomen uitvoeringsbesluiten. Eenheid is een beginsel dat inherent is aan de toepassing van dat integratiemodel. Die eenheid laat zich ogenschijnlijk moeilijk rijmen met accommodatie van verschillen en gedifferentieerde integratie. Maar de geschiedenis van de verdragen laat zien dat juist het gecombineerde uitgangspunt van 'eenheid in diversiteit' telkens nieuwe stappen mogelijk heeft gemaakt. Uitgangspunten zoals eenheid en diversiteit laten zich ogenschijnlijk echter moeilijk rijmen met het huidige gedifferentieerde karakter van de EU, maar de geschiedenis laat zien dat veel mogelijk is om juist de noodzakelijke eenheid te bewaren.

Sinds het Verdrag van Maastricht zijn permanente opt outs op bepaalde beleidsterreinen praktijk geworden. Dit verdrag kan daarom ook gezien worden als het begin van de gedifferentieerde integratie, zij het alleen nog in de vorm van permanente *opt outs*. De uitzonderingsregelingen op het gebied van de economische en monetaire samenwerking (VK en Denemarken), het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (Denemarken), binnenlandse zaken en justitie (VK, Denemarken en Ierland) zijn voorbeelden van gedifferentieerde samenwerking opgenomen in het Verdrag van Maastricht. Het Verdrag van Lissabon heeft gezorgd voor een verbreding van het *opt out* systeem met een *opt out* voor het VK en Polen met betrekking tot het Handvest van de Grondrechten (Protocol 7). De *opt outs* laten zien dat het doel, tempo en de ambitie lang niet gelijk zijn voor alle lidstaten op alle beleidsterreinen.

De uitzonderingsregelingen in het Verdrag van Maastricht zetten de lidstaten destijds aan het denken over beleidsterreinen waar samenwerking gewenst is, maar waar niet alle lidstaten aan mee willen werken. De gedachte was verdere integratie – in gang gezet door een kern van lidstaten – mogelijk te maken, waarbij anderen zich in een later stadium kunnen aansluiten (het concept van verschillende snelheden). Zo ontstond het instrument van nauwere samenwerking dat in het Verdrag van Amsterdam is vastgelegd (artikelen 20 VEU en 326-334 VWEU). In deze ontwikkeling speelde tevens een rol dat een grote groep nieuwe lidstaten (het toenmalige Centraal- en Oost-Europa) in aantocht was, die voornamelijk qua economische ontwikkeling op grote achterstand ten opzichte van de bestaande lidstaten stonden en, mede ter voorbereiding van hun EU-lidmaatschap, een structureel transformatieproces doormaakten. Intussen zijn de mogelijkheden van nauwere samenwerking in principe groot. Het instrument mag niet gehanteerd worden op terreinen die onder de exclusieve bevoegdheden van de EU vallen (bijvoorbeeld de gemeenschappelijke handelspolitiek en het monetair beleid voor de lidstaten die de euro als munt hebben). Daarnaast mag de werking van de interne markt/mededinging niet worden verstoord. Maar het kan wel worden toegepast op onder andere domeinen als de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht; economisch beleid, ook in de eurozone; milieubeleid; sociaal en regionaal beleid en onderzoeksbeleid. Het kan ook worden toegepast op het gebied van buitenlands beleid en defensie, zij het dat daar, volgens de huidige regeling, een positief mandaat van de Raad, met unanimitieit gegeven, is vereist. De voorwaarden om nauwere samenwerking toe te passen zijn niettemin streng. Een versoepeling van die voorwaarden is zeker denkbaar. Daarvoor is dan wel een verdragswijziging nodig (zie hoofdstuk II). Voorbeelden van nauwere samenwerking tot dusverre zijn: de verordeningen met betrekking tot scheidingsrecht, het unitair octrooi en financiële transactietaks. Een bescheiden aantal zo kan men stellen (zie hoofdstuk III).

De Verdragen van Schengen (1985) en Prüm (2005) zijn voorbeelden van intergouvernementele samenwerking buiten de verdragen, die later in de verdragen zijn opgenomen (Schengen via het Verdrag van Amsterdam, Prüm via het Verdrag van Lissabon). Schengen betrof een intergouvernementele samenwerking tussen een aanvankelijk beperkt aantal lidstaten – bewust buiten het Verdrag om – die niet per se

tijdelijk was. Voor de *follow-up* samenwerking via de EU die werd mogelijk gemaakt door het Verdrag van Amsterdam, hebben het VK, Ierland en Denemarken formele uitzonderingen gekregen. De Britten en Ieren kregen die in de vorm van een *opt in* en een *opt out*. Een ander recent voorbeeld is het Verdrag voor Stabielheid, Coördinatie en Bestuur in de EMU (ook wel het Begrotingsverdrag genoemd), intergouvernementeel wat betreft de opzet, waaraan niet alle lidstaten meedoen, maar met de expliciete verplichting noodzakelijke stappen te ondernemen om dit voor 2018 in de EU-verdragen te integreren.

Al sinds het Verdrag van Maastricht wordt het instrument van overgangsbepalingen gehanteerd, sinds de uitbreiding na 2004 is dit instrument nog nadrukkelijker opgenomen in de verdragen. Dit kan worden gezien als een tijdelijke differentiatie (bijvoorbeeld ten aanzien van de Bulgaarse en Roemeense arbeidsmigratie). Voor een gedetailleerd overzicht van de vormen van gedifferentieerde integratie wordt verwezen naar bijlage II.

### *Kanttekeningen*

Wat bovengenoemde vormen en instrumenten gemeen hebben, is dat het gaat om de vraag in hoeverre lidstaten bereid zijn en in staat zijn om op bepaalde beleidsterreinen samen te werken c.q. verdergaande stappen van samenwerking te zetten. Daarmee moet het concept van gedifferentieerde integratie als zodanig los worden gezien van de vraag hoeveel discretionaire ruimte lidstaten op bepaalde beleidsterreinen wordt gelaten in secundaire Unie-wetgeving (verordeningen en richtlijnen). In die zin gaat het bij gedifferentieerde integratie dus om de meer fundamentele kwestie of alle lidstaten wel op alle door het Unierecht bestreken beleidsterreinen in dezelfde mate en op hetzelfde moment willen c.q. kunnen deelnemen aan het integratieproces.

De discussie die zich nu echter voordoet op regeringsleidersniveau betreft de kwestie van verschillende integratiedoelen en niveaus van samenwerking (variabele geometrie) alsmede permanente *opt outs*. Dit met het oog op, zo lijkt het, het terugdraaien van bepaalde integratiestappen, bijvoorbeeld ten aanzien van bepaalde onderdelen van de interne markt of om het lidmaatschap van de Unie te beperken tot de interne markt. Het politieke doel van gedifferentieerde integratie lijkt aldus tweeledig te zijn geworden: verdere integratie voor sommige lidstaten, maar juist vermindering van het bereikte niveau van integratie voor andere. Daarmee worden fundamentele vragen opgeworpen, namelijk naar de **kern van de Unie-samenwerking** en de wenselijkheid van terugtreding voor lidstaten op reeds geïntegreerde terreinen. Ook wordt in het publieke debat gesproken over verschillende soorten lidmaatschappen om zodoende de 28 lidstaten toch bijeen te houden of om de integratie van een kern van lidstaten niet te laten stagneren.<sup>9</sup> Gedifferentieerde integratie als instrument ter voorkoming van desintegratie, of ten behoeve van het zekerstellen van verdergaande integratie, het zijn keerzijden van dezelfde medaille. Tegelijkertijd kan worden beargumenteerd dat gedifferentieerde integratie een innovatieve, op zichzelf staande integratievorm is, dat wil zeggen niet gekoppeld aan mogelijke scenario's van desintegratie.

## **1.2 Drijfveren van gedifferentieerde integratie**

In het verleden is gedifferentieerde integratie uitsluitend gebruikt voor het bevorderen van verdere integratie wanneer een uniform traject onmogelijk bleek. Gedifferentieerde integratie maakt de vorming van subsystemen of kopgroepen van lidstaten mogelijk door

9 NRC, 'Geen aparte EU-deals meer voor de Britten', door G. Verhofstadt, 9 mei 2015 en Die Zeit, 'Merkel strebt radikale Euroreform an', 2 juni 2015.

verschillen met lidstaten die niet mee willen of kunnen integreren of samenwerken te accommoderen via differentiatie van rechten en plichten.

In de praktijk zijn er dan ook vier verschillende situaties te onderscheiden, die de drijfveren vormen voor verschillende vormen van gedifferentieerde integratie:

- 1) situaties waarin de sociaal-economische en politieke uitgangssituaties van staten zo uiteenlopen dat het doorlopen van een gelijk traject niet mogelijk is (wel willen maar niet kunnen);
- 2) situaties waarin een meerderheid verder wil samenwerken maar een klein aantal lidstaten niet mee wil doen, bijvoorbeeld het *Fiscal Compact*, VK en Tsjechië, en;
- 3) situaties waarin een kleine groep koplopers verder wil dan de meerderheid, bijvoorbeeld het begin van Schengen; en
- 4) crisissituaties die nopen tot verregaand ingrijpen maar waarvoor consensus onder alle lidstaten ontbreekt.

Situaties 1) en 2) kunnen aanleiding geven tot permanente *opt outs* (bijvoorbeeld de positie van het VK met betrekking tot de EMU) of tijdelijke *opt outs* (zie ook Deens Referendum december 2015 over de *opt in* met betrekking tot JBZ).<sup>10</sup>

Bij de keuze voor een mengvorm tussen Unierecht en intergouvernementeel handelen kunnen ook praktische, oneigenlijke en institutionele argumenten een rol spelen bij de keuze van de integratievorm: te denken valt aan het vermijden van de gekwalificeerde meerderheidsregel, de beperking van de rol van het Europees Parlement en het voorkomen van volledige rechtscontrole door het Hof van Justitie in Luxemburg. Zaken die niet hardop worden gezegd, maar die in de onderhandelingen zeker een rol spelen.<sup>11</sup>

Los van de specifieke situaties die direct aanleiding geven tot gedifferentieerde samenwerking, is er ook een meer algemene uitleg voor bepaalde vormen van gedifferentieerde integratie te vinden in economische motieven – gedifferentieerde samenwerking als het resultaat van een rationele afweging van baten en kosten. Zo voorspelt de economische theorie van zogenaamde *club goods*<sup>12</sup> dat hoe groter en heterogener de groep van samenwerkende landen wordt, des te groter ook de kans dat een aantal leden van de groep zal besluiten een ‘club’ te stichten en eigen goederen (bijvoorbeeld geharmoniseerd beleid, technische standaarden of collectieve veiligheid) voort te brengen. Weliswaar nemen, zo luidt de redenering, de kosten van

10 ‘Danish prime minister announces date for EU referendum’, zie: <<http://www.euractiv.com/sections/elections/danish-premier-announces-date-eu-referendum-316988>>, 21 August 2015.

11 Tegelijk is het goed om in het kader van rechtscontrole door het Hof te vermelden dat bij recente intergouvernementele samenwerkingsverbanden (*Fiscal Compact*, ESM-Verdrag) de lidstaten door middel van de arbitrageclausule in artikel 273 VWEU hebben getracht het Hof te betrekken bij hun initiatieven. Alhoewel het Hof op basis van een dergelijke betrokkenheid niet over dezelfde bevoegdheden beschikt als onder verdragsrechtelijke procedures, geeft dit geen blijk van een wens onder lidstaten om rechtscontrole door het Hof in te perken of te vermijden.

12 ‘Clubgoederen’ zijn goederen die ten goede komen aan de groep als geheel, maar waarbij de leden van de groep die niet bijdragen aan de kosten kunnen worden uitgesloten van de voordelen die deze goederen meebrengen. Zie: J. Buchanan, ‘An economic theory of clubs’ *Economic* Vol. 32, No. 125, February 1965, pp. 1-14 en G. Majone, ‘Rethinking European integration after the debt crisis’, *The European Institute*, June 2012.

voortbrenging van het gemeenschappelijke goed voor elk lid af indien alle leden van de groep meedoen, maar tegelijk wordt het waarschijnlijker dat de kenmerken van het goed meer en meer gaan afwijken van de voorkeuren en behoeften van de individuele leden. Dit is een onvermijdelijk gevolg van de diversiteit van de groep. Beslissend is nu de verhouding tussen enerzijds de afname van de productiekosten doordat deze kunnen worden uitgesmeerd over zoveel mogelijk leden en anderzijds de afname in de baten die optreedt doordat het verschil tussen de gemiddelde collectieve voorkeur en de individuele voorkeur groter wordt. Is de afname in de baten groter dan de afname in de kosten, dan bestaat een rationele reden een 'club' ofwel een vorm van gedifferentieerde samenwerking op te richten. Van de verschillende modellen komen de variabele geometrie en het *Europe à la carte* het dichtst in de buurt van de veronderstellingen van de besproken theorie. Deze modellen maken het immers mogelijk om tegemoet te komen aan de individuele preferenties van de lidstaten. Op welvaartstheoretische gronden zou men kunnen betogen dat de aanwezigheid van een relatief groot aantal vormen van gedifferentieerde samenwerking in de EU positief is vanuit een oogpunt van het streven naar nutsmaximalisatie door de lidstaten.

### **1.3 Juridisch kader**

De EU is een rechts- en waardengemeenschap, gefundeerd op en ingekaderd door de Europese verdragen. Gedifferentieerde integratie kan alleen vorm krijgen met inachtneming van de verdragen, wat niet wegneemt dat de lidstaten de politieke vrijheid hebben om die kaders via verdragswijziging aan te passen. Bij de beantwoording van de eerste vraag van de regering naar de verwachting dat gedifferentieerde integratie in de nabije toekomst vaker wordt ingezet en welke beleidsterreinen specifieke aandacht verdienen in deze context, moet dan ook vanuit een juridisch perspectief worden bekeken welke ruimte de huidige verdragen daartoe bieden. Die ruimte wordt in ieder geval bepaald door de volgende elementen.

Allereerst zijn daar de doelstellingen van de Unie, zoals verwoord in artikel 3 van het Unieverdrag die de Unie nastreeft 'met passende middelen [...], naar gelang van de bevoegdheden die haar daartoe in de Verdragen zijn toegedeeld'. Gelezen in samenhang met de door het Verdrag van Lissabon ingevoerde bevoegdheidencatalogus in de artikelen 2-6 van het Werkingsverdrag betekent dat dat de Unie exclusieve, gedeelde of coördinerende/aanvullende bevoegdheden heeft, zoals verder ingevuld in afzonderlijke verdragsbepalingen. De vraag van gedifferentieerde integratie lijkt zich vooral te stellen op de terreinen van gedeelde bevoegdheden, ten aanzien waarvan de Unie een wetgevingsbevoegdheid heeft samen met de lidstaten. Dit geldt bijvoorbeeld voor het terrein van de interne markt, maar ook die van vrijheid, veiligheid en recht, consumentenbescherming, landbouw en visserij, milieu, energie, vervoer en bepaalde aspecten van sociaal beleid. Waar voor deze terreinen niet al een speciale gedifferentieerde integratiemogelijkheid is voorzien (in termen van een *opt out* bijvoorbeeld ten tijde van de herziening van de verdragen), kunnen lidstaten niet zonder wijziging van de verdragen een *opt out* ten aanzien van een bepaald beleidsterrein verkrijgen. Wel is het mogelijk voor lidstaten om zich te verzetten tegen de daadwerkelijke gebruikmaking van de rechtsgrondslagen op deze terreinen, dus daar waar het gaat om de aanname van nieuwe wetgeving. Dit kan gebeuren allereerst door wetgevingsvoorstellen niet te steunen, maar bijvoorbeeld ook door deze te bestrijden op grond van schending van subsidiariteit of proportionaliteit. In die zin kunnen lidstaten wel komen tot een handhaving van de status quo van de integratie op een bepaald terrein. Daar waar dit kan leiden tot stagnatie die door andere lidstaten niet is gewenst, zou de nauwere samenwerkingsprocedure een voortgangsmogelijkheid kunnen bieden.

In de tweede plaats moet in aanmerking worden genomen dat de Unie op een aantal belangrijke kernwaarden berust, zoals geëxpliciteerd in artikel 2 Unieverdrag: eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten. Dat zijn de waarden die volgens deze bepaling 'de lidstaten gemeen [hebben] in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van mannen en vrouwen'. Het gaat hier ook om de minimumvoorwaarden van het EU-lidmaatschap zoals verdragsrechtelijk vastgelegd in combinatie met de zogenoemde Kopenhagen-criteria (1993). Er moet voor worden gewaakt dat het instrument van gedifferentieerde integratie niet wordt ingezet zodat het afbreuk doet aan deze kernwaarden. Dat er nu lidstaten zijn die een *opt out* hebben bedongen ten aanzien van het Handvest van de Grondrechten van de Unie verandert daar niets aan, omdat op grond van vaste rechtspraak van het HvJEU en artikel 6 Unieverdrag de grondrechten zoals gewaarborgd door het EVRM en zoals ze voortvloeien uit de constitutionele tradities van de lidstaten, als algemene beginselen deel uitmaken van het Unierecht. Een *opt out* uit deze beginselen is juridisch niet mogelijk.

In de derde plaats kan ten aanzien van de interne markt meer specifiek worden opgemerkt dat artikel 3, lid 3 Unieverdrag, de realisering daarvan niet alleen als een van de kerndoelstellingen neerzet, maar ook een bepaalde inrichting daarvan dient te waarborgen met bescherming van bepaalde publieke belangen (duurzaamheid, sociale markteconomie, sociale rechtvaardigheid en solidariteit). In die zin geeft het verdrag dus ook richting aan wat voor soort interne markt tot stand zou moeten komen. Dit wordt versterkt door de artikelen 7-14 Werkingsverdrag, die onderstrepen dat de Unie bij elk beleid dat wordt vastgesteld streeft naar een hoog beschermingsniveau van onder andere milieu, consumentenbescherming, gelijke behandeling, volksgezondheid, etc. (zie ook artikel 114, lid 3). Uiteraard hangt de concrete invulling daarvan uiteindelijk af van het politieke besluitvormings- en afwegingsproces, maar lidstaten kunnen als zodanig geen *opt out* bedingen van de aldus in de verdragen geformuleerde interne markt doelstelling, behalve voor zover een rechtsgrondslag ruimte laat voor een uitzonderingspositie (volgens artikel 114, leden 4-6).

Wanneer de lidstaten via verdragswijziging aan deze fundamenten gaan sleutelen, door lidstaten de mogelijkheid van *opt outs* te geven, dan kan wel worden gesteld dat daarmee de kern van waar de EU voor staat in gevaar komt en desintegratie op de loer ligt.

## II De toekomst van gedifferentieerde integratie

### II.1 Inzet gedifferentieerde integratie

De eerste vraag van de regering luidt: Hoe beoordeelt de AIV de verwachting dat gedifferentieerde integratie in de nabije toekomst vaker wordt ingezet en welke beleidsterreinen verdienen specifieke aandacht in deze context? Naar het oordeel van de AIV is de verwachting gewettigd dat het instrument van de gedifferentieerde integratie in de nabije toekomst vaker zal worden gebruikt. Met de verschillende uitbreidingen die de EU heeft ondergaan hebben de verantwoordelijke politieke leiders doelbewust het risico genomen van een groeiende diversiteit in belangen en zienswijzen tussen de lidstaten. Naarmate de Unie meer lidstaten omvat, wordt de kans kleiner dat alle lidstaten wat de toekomst van Europa betreft dezelfde ambities en aspiraties delen. Gedifferentieerde integratie is te zien als een uitweg voor het aloude dilemma tussen 'verdieping' en 'uitbreiding'.

Naast de toenemende diversiteit is er nog een andere reden waarom gedifferentieerde samenwerking waarschijnlijk op ruimere schaal zal of moet worden toegepast. Die reden heeft te maken met de veranderde stemming onder de bevolking. Zoals in de inleiding al is opgemerkt, zijn in diverse lidstaten de doeleinden van de Europese integratie omstreden geworden; verdere voortgang op het pad van de Europese eenwording is niet langer vanzelfsprekend. Nationale regeringen zullen in sommige gevallen moeite hebben hun parlementen te overreden om op (nog) meer beleidsgebieden Europese wetgeving te introduceren of (nog) meer bevoegdheden af te staan aan de Unie via Verdragswijzigingen.<sup>13</sup>

### II.2 Voorwaarden verdere toepassing gedifferentieerde integratie

#### *Gedifferentieerde integratie*

De AIV pleit voor een nuchtere en pragmatische beoordeling van het verschijnsel gedifferentieerde integratie, maar neemt tegelijk het standpunt in dat differentiatie in bestaande en nieuwe verplichtingen van lidstaten niet mag leiden tot een onaanvaardbare aantasting van het *acquis communautaire*, het bestaand stelsel van juridische Unieregels en de verworvenheden van de Europese samenwerking.

Op straffe van verlies aan cohesie van de EU dient er daarom een benedengrens van doelstellingen, regels en verplichtingen te bestaan die op alle lidstaten van toepassing is, ook op die lidstaten die niet wensen deel te nemen aan de verwezenlijking van bepaalde integratie-ambities. In het vorige hoofdstuk is in dit verband gewezen op de kernwaarden die de EU tot een waardengemeenschap maakt. Hierop kan geen inbreuk worden gemaakt. Evenmin mag worden getornd aan de kerndoelstellingen van de Unie, zoals die in artikel 3 van het EU-verdrag zijn vastgelegd en worden nagestreefd binnen het raamwerk van de door de verdragen aan de Unie toebedeelde bevoegdheden. In het bijzonder betreffen deze doelstellingen:

<sup>13</sup> Zie ook initiatiefwet van 11 september 2015 voor aanpassing meerderheid ten aanzien van herziening EU-Verdragen. Zie: <<https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20150911/mededeling/document3/f=/vjx8hmof8hzs.pdf>>.



- de realisering van de interne markt en de bescherming van bepaalde publieke belangen in dit verband;
- de verzekering voor burgers van 'een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen, waarin het vrije verkeer van personen gewaarborgd is in combinatie met passende maatregelen tot controles aan de buitengrenzen, asiel, immigratie, en voorkoming en bestrijding van criminaliteit'. Van belang is aan te tekenen dat de lidstaten een eigen beleid mogen volgen ten aanzien van immigratie, maar niet ten aanzien van asiel. Aan de regels die toegespitst zijn op het vrije verkeer van personen binnen de grenzen van de EU mag niet worden getornd; deze zijn immers onderdeel van het minimum-*acquis*;<sup>14</sup>
- de instelling van de EMU.

De AIV is van mening dat grote terughoudendheid moet worden betracht ten aanzien van gedifferentieerde maatregelen die leiden tot een stagnatie c.q. teruggang in het realiseren van deze kerndoelstellingen en tot een aantasting van het *acquis communautaire* in dit verband. Dit betreft ook beleid dat ten nauwste verbonden is met de werking van de interne markt zoals op het terrein van sociaal beleid, mededinging, handelspolitiek, landbouw en visserij, transport en milieu. Dergelijke maatregelen in de vorm van overgangsbepalingen of *opt outs* zouden voor de toekomst dus slechts een tijdelijk karakter mogen hebben, ongeacht of het gaat om een situatie van niet kunnen of niet willen van lidstaten of om crisissituaties (zie I.2). Dit geldt dus ook bijvoorbeeld gedifferentieerde en beperkende maatregelen zoals die nu worden getroffen ter bestrijding van de huidige vluchtelingen crisis en het daaraan verbonden vrij verkeer van personen. Immers, de creatie van de interne markt, waaronder het vrij verkeer van personen, behoort tot één van de belangrijkste verworvenheden van de Europese samenwerking.

In zulke crisissituaties is het volgens de AIV soms ook onontkoombaar dat maatregelen worden getroffen in de vorm van intergouvernementele overeenkomsten of regelingen die een mengvorm van Unierecht en intergouvernementele samenwerking betreffen. Daarbij dient dan wel aan een aantal randvoorwaarden te worden voldaan:

- *Open karakter*, dat wil zeggen de mogelijkheid van iedere lidstaat op basis van objectieve criteria deel te nemen zonder dat dit onderworpen is aan goedkeuring bestaande deelnemers;
- *Tijdelijkheid*, met als doel uiteindelijke integratie in de EU-rechtsorde;
- *Rechtszekerheid*, dat wil zeggen EU-regels niet ondergeschikt maken aan intergouvernementele regels.<sup>15</sup> De voorrang van het EU-recht dient te worden gerespecteerd alsook de rechtsmacht van het Hof.

Ten aanzien van gedifferentieerde maatregelen die een snellere en betere voortgang beogen ten aanzien van de voornoemde kerndoelstellingen van de Unie bestaat er volgens de AIV geen beletsel. Wel is de AIV voorstander van gedifferentieerde integratie op basis

<sup>14</sup> Deze doelstellingen gelden niet volledig voor het VK en Denemarken, die verschillende *opt-outs* hebben bedongen.

<sup>15</sup> Ten overvloede zij opgemerkt dat lidstaten *de jure* EU-regels uiteraard niet ondergeschikt kunnen maken aan intergouvernementele regels. Uit de aard van de rechtsorde van de Unie vloeit voort dat het Unierecht voorrang heeft, ook op intergouvernementele samenwerkingsinitiatieven. Wel kan het geen kwaad dit expliciet in zulke samenwerkingsinitiatieven aan te geven (wat bijvoorbeeld is gebeurd in het kader van het *Fiscal Compact*).

van het Unierecht en dus middels de procedure tot nauwere samenwerking in dat geval, zij het dat het ook ruimte signaleert voor een betere werking van deze procedure (zie hieronder).

Op de terreinen die niet direct door deze kerndoelstellingen worden bestreken, bestaat er volgens de AIV evenmin beletsel voor nauwere samenwerking en kunnen er zelfs sterke argumenten zijn daartoe over te gaan op bepaalde terreinen. Dit betreft bijvoorbeeld naast de ontwikkeling ook de uitvoering van het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid (nader hierover II.3).<sup>16</sup> Een belangrijke kwestie betreft dan nog de vraag in hoeverre lidstaten op terreinen die niet door de kerndoelstellingen van de Unie worden bestreken, de ruimte hebben voor het bedingen van tijdelijke dan wel permanente *opt outs* vanwege sociaal-economische redenen dan wel het ontbreken van politieke wil om voort te gaan op de weg van Europese integratie (situaties 1 en 2, I.2). De AIV is dienaangaande van oordeel dat beide mogelijkheden niet bij voorbaat uitgesloten zijn. Ook kan de AIV zich voorstellen dat de mogelijkheid van terugtreding door een lidstaat uit al verworven integratie op bepaalde beleidsterreinen zal worden geopend. Formeel zal dit alleen kunnen via verdragswijziging, maar denkbaar is dat met een lidstaat die zich uit een samenwerkingsverband wenst terug te trekken politieke afspraken worden gemaakt die feitelijk neerkomen op het buiten werking stellen van de verplichtingen die uit de deelname aan samenwerking op een beleidsgebied voortvloeien. Niet alleen moet lidstaten de ruimte worden geboden om meer uit het Europese samenwerkingsproces te halen wanneer de politieke wil daartoe bestaat, maar ook moeten zij de ruimte behouden om pas op de plaats te kunnen maken op zulke terreinen. Een strikte randvoorwaarde daarbij is wel dat de werking van de interne markt en de onherroepelijkheid van de EMU daardoor niet wordt aangetast.

Overigens denkt de AIV wel pragmatisch over de vormgeving van het interne marktbeleid. Daar zit namelijk nog steeds een behoorlijke marge van beleidsvrijheid in voor de lidstaten, gegeven ook dat het gaat om een gedeelde bevoegdheid (artikel 2 en 4 VWEU), die nu wellicht niet optimaal wordt gebruikt. De lidstaten bepalen immers zelf in belangrijke mate in het kader van het Europese besluitvormingsproces in hoeverre de Unie überhaupt moet optreden (subsidiariteit) en zo ja, hoe die Europese regelgeving eruit moet zien zowel qua inhoud als vorm (proportionaliteit). In die zin bestaat er bijvoorbeeld ook ruimte voor een politieke keuze tussen Europese minimumvoorschriften of uniforme Europese regelgeving. Hetzelfde geldt voor veel andere, flankerende beleidsterreinen zoals milieu en transport. Daarnaast moet ook niet worden vergeten dat op een aantal terreinen de Unie slechts over coördinerende bevoegdheden beschikt en er beleidsvrijheid en dus ruimte voor beleidsconcurrentie is blijven bestaan, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van het arbeidsmarktbeleid.

#### *Belangen/wensen van burgers*

Voor de AIV is beslissend dat een systeem van gedifferentieerde integratie resultaten laat zien die overeenkomen met de wensen van burgers en aldus bijdraagt aan meer democratische legitimiteit. Het opbouwen van publieke steun versterkt Europa en kan ertoe leiden dat de EU in te toekomst verdere stappen in de richting van gedifferentieerde samenwerking kan maken. Dit vereist zoals de AIV al eerder constateerde een zuiver

<sup>16</sup> Zie voor een vergelijkbare discussie prof.dr. J.W. de Zwaan, 'De voortgang van de Europese Unie-samenwerking', Afscheidsrede, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2014, p. 32.



*commitment* en verantwoording/*ownership* van regering en parlement.<sup>17</sup> Overigens is het onwaarschijnlijk dat burgers een sterk onderscheid maken in reguliere en gedifferentieerde vormen van integratie. Net zoals in het geval van Schengen en EMU, zal elke vorm van integratie in hun ogen simpelweg de EU vertegenwoordigen.

#### *Aanpassing voorwaarden nauwere samenwerkingsprocedure*

De AIV is van oordeel dat het meest zuivere instrument voor gedifferentieerde integratie met het oog op een weg vooruit het Europeesrechtelijke instrument van nauwere samenwerking is. De weg naar de beoogde samenwerking is duidelijk: de Europese Commissie doet op verzoek van ten minste negen lidstaten een voorstel, er bestaat een kwantitatief quorum om de samenwerking tegen te houden (de blokkerende minderheid ex artikel 16, lid 4 VEU) en de zogenaamde 'buitenleden' blijven betrokken en kunnen op enig moment instappen. Daarnaast is het Europees Parlement betrokken, de controle en verantwoording zijn geregeld, ook al rijzen hier vragen of de Europarlementariërs van *opt out*-landen wel zeggenschap moeten hebben over desbetreffende wetgeving. Het instrument valt onder Unierecht en daarmee onder de jurisdictie van het Hof. Een heldere verdeling van taken en bevoegdheden derhalve.

Maar zoals al eerder is onderstreept, zijn de voorwaarden om nauwere samenwerking toe te passen streng. Weliswaar is slechts de aanwezigheid van een kleine groep van lidstaten nodig, namelijk negen in getal, maar alvorens nauwere samenwerking kan plaatsvinden moet een voorstel van de Commissie worden gesteund door een gekwalificeerde meerderheid in de Raad.<sup>18</sup> Als er in de reguliere onderhandelingen geen gekwalificeerde meerderheid vóór een Commissievoorstel verkregen kan worden, is het dan waarschijnlijk dat zo'n zelfde gekwalificeerde meerderheid een minderheid in staat zal stellen vast als voorhoede op te treden? Dat is niet aannemelijk. Het kleine aantal, ook bijzondere, gevallen waarin dit wel is gebeurd, illustreert dit gegeven.

Uitgaande van het standpunt dat nauwere samenwerking alleen dan wordt ingezet als de lidstaten er niet uitkomen, zou ook moeten worden nagedacht over een fundamenteel andere benadering: enerzijds zou een grotere groep (dan negen) lidstaten moeten wensen nauwer samen te werken, anderzijds zou een lagere drempel (dan de gekwalificeerde meerderheid) in de Raad nodig moeten zijn om daadwerkelijk met nauwere samenwerking te beginnen. Een grotere omvang van het aantal lidstaten is nodig om binnen de Unie voldoende draagvlak voor de beoogde samenwerking te genereren. De lagere drempel in de Raad is gewenst omdat het uiteindelijk gaat om de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie, de bescherming van haar belangen en de versterking van het integratieproces (artikel 20, lid 1, VEU).<sup>19</sup> Het mag duidelijk zijn dat een dergelijke versoepeling van de voorwaarden wel een verdragswijziging noodzakelijk maakt.

17 AIV, advies nummer 88, 'Naar een gedragen Europese samenwerking: werken aan vertrouwen', Den Haag, april 2015.

18 Voor het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid geldt zelfs de unanimiteitsregel.

19 Zie voor een uitwerking: prof.dr. J.W. de Zwaan, 'De voortgang van de Europese Unie-samenwerking, Afscheidsrede, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2014, pp. 28-30.

### II.3 Relevante beleidsterreinen

Welke beleidsterreinen verdienen nu speciale aandacht bij de toepassing van (verdere) gedifferentieerde integratie? In de eerste plaats moet worden gedacht aan gedifferentieerde samenwerking in het kader van de Economische en Monetaire Unie. Zoals de financiële crisis heeft geleid tot een verdere regulering van het toezicht en functioneren van het bankensysteem, zo zal op termijn meer gemeenschappelijk beleid noodzakelijk zijn wanneer men verdere convergentie van de economische ontwikkeling in de lidstaten wil bevorderen. De muntunie wordt in haar voortbestaan bedreigd zolang het sociaal-economisch beleid van de lidstaten te ver uiteenloopt. Niet alleen bestaat een duidelijke samenhang tussen het monetair en het economisch beleid,<sup>20</sup> maar ook het sociaal- en arbeidsmarktbeleid is nauw verbonden met de economische component van de EMU. Het rapport van de vijf voorzitters waarop in de inleiding al kort is ingegaan, gaat ook uit van de koppeling tussen beide: 'De EMU kan pas succesvol zijn wanneer de arbeidsmarkten en sociale zekerheidsstelsels in alle lidstaten van de eurozone goed en rechtvaardig functioneren'.<sup>21</sup> De AIV voegt aan het oordeel van de Commissie toe dat voor de belastingpolitiek en het pensioenbeleid dezelfde redenering geldt.

De AIV is van mening dat gelijktijdig met de integratie van het Begrotingsverdrag binnen het Unierecht (voor 2018 luidt de afspraak) het ESM in het communautaire verdragskader moet worden ingebracht.<sup>22</sup> Dan kan ook een verruiming van het mandaat van het ESM worden afgesproken, met dien verstande dat dit instrument ook ten behoeve van andere probleemlanden dan de zogenaamde *programlanden* kan worden gebruikt. Verder heeft de ervaring geleerd dat de zuiver intergouvernementele aanpak een gebed zonder einde is en veel onzekerheid oproept in de financiële markten met daarenboven de ongewisheid van de parlementaire goedkeuring in meerdere lidstaten. De lengte van de huidige procedure legt bovendien ongewenste druk op de Europese Centrale Bank (ECB). Een communautarisering van het ESM betekent niet per definitie dat de Europese Commissie automatisch grotere bevoegdheden krijgt. Men kan zich ook een constructie voorstellen waarbij een *executive board* wordt gecreëerd volgens het model van de ECB. Daarbij is dan wel van groot belang dat er een vorm van democratische controle wordt ingebouwd, om te voorkomen dat de legitimiteit in het geding komt.

Naast de gebieden die direct verband houden met een goede werking van de EMU zijn nog andere beleidsterreinen aan te wijzen die in aanmerking komen voor bepaalde vormen van gedifferentieerde integratie. Bijvoorbeeld sociaal beleid, rakend aan de economische component van de EMU, met als voorbeeld de arbeids- en arbeidsomstandigheden-wetgeving (eveneens van belang voor de concurrentieverhoudingen en de interne markt), publieke gezondheidszorg (grensoverschrijdende epidemieën en epizoötiën), milieu

20 Het is nuttig te herinneren aan wat de Commissie-Delors in haar rapport van april 1989 opschreef over de op te richten Economische en Monetaire Unie: 'Economic and monetary union form two integral parts of a single whole and would therefore have to be implemented in parallel'.

21 Europese Commissie, 'De voltooiing van Europa's Economische en Monetaire unie', verslag van Jean Cleade Juncker, juli 2015. Zie: <[http://www.consilium.europa.eu/nl/european-council/president/pdf/5-presidents-report-nl\\_pdf/](http://www.consilium.europa.eu/nl/european-council/president/pdf/5-presidents-report-nl_pdf/)>.

22 In tegenstelling tot het *Fiscal Compact* kent het ESM-Verdrag geen bepaling die verplicht tot opname in de Unieverdragen. In 2012 is het VWEU gewijzigd om de creatie van het ESM mogelijk te maken. Artikel 136, lid 3 van dit Verdrag stelt nu dat lidstaten in de eurozone een instrument als het ESM mogen instellen.

en klimaat. Een beleidsterrein waar efficiencywinst geboekt zou kunnen worden is de samenwerking op het gebied van energie. Weliswaar is de Europese Commissie met plannen voor een Energie Unie gekomen in 2014, maar het tempo en de reikwijdte van de plannen zouden nog wel eens tot jarenlange deliberaties kunnen leiden. De AIV acht het voorstelbaar (en ook wenselijk) dat sommige landen nu al op onderdelen van de plannen de samenwerking versneld aanvatten. Verder bestaat weliswaar op papier een Europees vreemdelingenbeleid,<sup>23</sup> met gemeenschappelijke regelingen inzake controles aan de buitengrenzen, maar in de praktijk loopt de uitvoering van het visa, asiel en immigratiebeleid sterk uiteen, zoals de problematiek van de vluchtelingenstromen bijna dagelijks aantoon. Naar opvatting van de AIV zijn de grondbeginselen en uitgangspunten van het asiel en vreemdelingenbeleid onderdeel van het *acquis*, maar de AIV stelt vast dat er ten aanzien van de uitvoering verschillen bestaan en dat op dit vlak nauwere samenwerking mogelijk is. Het is goed denkbaar dat als complement van Frontex wordt besloten tot gezamenlijke aanmeldpunten aan de EU-buitengrenzen en dat het onderzoek van de asielaanvragen (verificatie) onder gemeenschappelijke verantwoordelijkheid geschied. Aan deze geïntegreerde integratie zullen overigens niet alle lidstaten willen deelnemen (Schengen 'outs', oostelijk gelegen lidstaten).

Op strafrechtelijk en politieterrein is de kans zeer groot dat er vanuit bepaalde lidstaten wordt aangedrongen op nauwere samenwerking. Te denken valt aan voorstellen tot verdergaande samenwerking met betrekking tot de vervolging van personen die worden verdacht van ernstige misdrijven (daden van terrorisme) en meer operationele samenwerking tussen politiediensten uit de lidstaten.

Efficiencywinsten zijn evenzeer te behalen door meer Europese samenwerking op het gebied van de defensie. In een eerder advies<sup>24</sup> heeft de AIV de vinger gelegd op de grote verspilling van middelen die het gevolg is van de omstandigheid dat lidstaten over het algemeen afkerig zijn van militaire integratie en hun krijgsmachten strikt nationaal organiseren. Beduchtheid voor verlies aan soevereiniteit, verschillen in politiek-strategische cultuur en nationale economische belangen zijn belangrijke hinderpalen om tot een grotere doelmatigheid in de militaire inspanningen te komen. De AIV herhaalt zijn opvatting dat noodzaak tot meer militaire samenwerking niet alleen gelegen is in de sterk geslonken nationale defensiebudgetten, maar ook in het feit dat Europa niet langer de absolute strategische prioriteit in het veiligheidsbeleid van de VS vertegenwoordigt. Dit betekent dat de Europese landen meer op zichzelf zijn teruggeworpen als het om de veiligheid van hun continent gaat. De in het Verdrag (artikel 42, lid 6 en artikel 46 VEU) genoemde figuur van de permanente gestructureerde samenwerking biedt een handvat aan een groep EU-lidstaten die bereid en in staat zijn een grotere verantwoordelijkheid voor de Europese veiligheid te dragen.

23 Er is hier al sprake van gedifferentieerde samenwerking, omdat het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken niet deelnemen.

24 AIV, advies nummer 78, 'Europese defensiesamenwerking: soevereiniteit en handelingsvermogen', Den Haag, januari 2012.

### III Gevolgen institutionele architectuur en bestuurbaarheid van de Europese Unie

De tweede vraag van het kabinet luidt: Welke gevolgen zou een toenemende mate van gedifferentieerde integratie kunnen hebben voor de institutionele architectuur en bestuurbaarheid van de Europese Unie?

De AIV stelt voorop dat de EU, met haar diffuse regeringsstructuur, verschillende wetgevingsprocedures en uiteenlopende beslisregels, al een ingewikkeld en voor de burger moeilijk te begrijpen politiek-bestuurlijk stelsel is. De wijze waarop de Europese instellingen (met name de Raad) hebben gereageerd op de financieel-economische crisis in de afgelopen jaren laat zien dat het probleemoplossend vermogen van het stelsel reden tot bezorgdheid geeft. Een te grote complexiteit is niet goed voor de slagkracht of de legitimiteit van de EU. Anderzijds valt te betogen dat de besluitvorming bij gedifferentieerde integratie door deze integratievorm juist efficiënter en doortastender kan verlopen. Er bestaat onder de deelnemers immers een verregaande overeenstemming over de doelen en/of instrumenten voor verdere samenwerking op dit gebied. Ook biedt dit de mogelijkheid om per lidstaat tot een mix van integratie te komen die nauwer aansluit bij de voorkeuren van de lidstaten en hun bevolking (maatwerk). Dit alles kan leiden tot een grotere slagkracht en legitimiteit van de Europese samenwerking in het specifieke domein waar de gedifferentieerde integratie op van toepassing is.

Per saldo zou een ontwikkeling in de richting van een groter aantal kringen van samenwerking, die zich beperken tot groepen van lidstaten, vrijwel zeker leiden tot een (nog) grotere onoverzichtelijkheid. Evenzeer zou zij meer coördinatieproblemen oproepen tussen deelnemende en niet-deelnemende lidstaten, zeker wanneer de weg wordt ingeslagen van verdragen buiten de EU om. De AIV meent dan ook, dit in antwoord op de gestelde vraag, dat gedifferentieerde integratie het risico inhoudt van een verdere belasting van de institutionele architectuur en bestuurbaarheid van de EU.

Dit is mogelijk een reden voor lidstaten geweest om bijvoorbeeld het instrument van nauwere samenwerking beperkt in te zetten. Wel heeft de dreiging van nauwere samenwerking soms al geleid tot voortgang in de onderhandelingen van de gehele unie.<sup>25</sup> Vaak leek dat de enige *raison d'être* van het instrument, zaken vlot trekken daar waar de onderhandelingen waren gestrand. Maar tijden veranderen, de groep is groter, de wensen en ambities zijn verschillend. Overigens is de AIV van mening dat bij de afweging van voordelen en nadelen van differentiatie overwegingen van bestuurlijke effectiviteit geen voorrang mogen hebben boven de democratische legitimiteit van te kiezen vormen van samenwerking, in de zin van hun aanvaardbaarheid voor een meerderheid van de bevolking.

#### *Intergouvernementele samenwerking versus communautisering*

Het Europees draagvlak en betrokkenheid van Europese instellingen bij het toezicht kunnen een knelpunt vormen bij de intergouvernementele samenwerking. De totstandkoming van intergouvernementele samenwerking buiten de EU-Verdragen om kan weliswaar rusten op democratische legitimiteit vanuit de nationale parlementen,

<sup>25</sup> Zie: Nicolai von Onderza, 'Zwischen Integrationskern und Zerfaserung', Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012, p. 12.

maar het Europees Parlement en de Commissie zijn in formele zin niet betrokken.<sup>26</sup> De praktijk laat nu al zien dat er een spanningsveld is tussen de communautaire en de intergouvernementele werkwijze.

Tegelijkertijd toont de AIV zich pragmatisch bij het vinden van politiek haalbare oplossingen voor crisissituaties die handelen noodzakelijk maakt. Niettemin: een ruim gebruik van intergouvernementele samenwerking buiten de EU-Verdragen om leidt tot het naast elkaar bestaan van uiteenlopende rechtsregimes en beperkt de mogelijkheden van rechtsbescherming via de Europese rechter. De AIV hecht hieraan veel waarde. Verder zou een netwerkstructuur waarin de lidstaten sterker dan tot dusver naar voren zouden treden en waarin verschillende eilanden van samenwerking ontstaan, afbreuk doen aan de onderhandelingsmacht van de EU ten opzichte van derde partijen. Dit zou de positie van de EU in de wereld kunnen verzwakken.

#### *Bemoeilijkt controle*

Beschouwt men het institutionele en bestuurlijke risico nader, dan moet worden vastgesteld dat gedifferentieerde samenwerking kan leiden tot een lappendeken aan regelingen en afspraken die het voor volksvertegenwoordigers moeilijk maakt goed controle uit te oefenen. Zeker op het beleidsterrein van Justitie en Binnenlandse Zaken is de situatie met *opt ins* en *opt outs* een ondoorzichtige constructie als er zowel sprake is van nauwere samenwerking en *opt ins/outs* van verschillende lidstaten. De figuur van *opt ins/outs* kan zeker problemen veroorzaken. Landen waarop de constructie niet van toepassing is doen mee aan de besprekingen over desbetreffende onderwerpen, maar kunnen deze ook frustreren. Dit leidt tot een complexe bestuurlijke en juridische fundering. Het VK en Denemarken hebben ondanks hun afzijdige positie een invloed op de onderhandelingen in Brussel, wat tot spanningen kan leiden met de *opt in*-lidstaten.

Om te voorkomen dat het geheel van regelingen en afspraken zijn beslag krijgt in een onhanteerbare structuur van EU-Raden maant de AIV tot voorzichtigheid in het creëren van nieuwe ministeriële raden. Gezien het uitzonderlijke belang van de monetaire samenwerking zijn er goede redenen tot instelling en instandhouding van de eurogroep van ministers van financiën, maar de AIV vindt dat dit orgaan uitzondering moet blijven. De bestaande praktijk volgens welke niet-deelnemende landen wel mogen meepraten over aangelegenheden waartoe ze zich niet tot samenwerking hebben verplicht maar daarover niet mogen meestemmen, blijkt werkbaar.

#### *Pre-ins en outs eurozone*

Ook al beschouwt de AIV de ministeriële eurogroep als een gegeven, men kan het feit niet negeren dat wrijving kan ontstaan tussen pre-eurozone, niet-eurozone en eurozone lidstaten. De *pre-ins* zijn weliswaar geïnformeerd, maar niet betrokken bij de besluitvorming. De *outs* hebben geen invloed op het geheel, maar de wetgeving vanuit de eurozone kan zeker van invloed zijn op de werking van de interne markt en daarmee dus raken aan de concurrentiekracht van het niet-eurozone lid. Dit kan een tweedeling tussen euro en niet-euro landen tot gevolg hebben. De AIV is van mening dat er een maximale transparantie moet zijn en denkt dat een formele procedure met betrekking tot voorafgaand overleg aan de beraadslagingen van de ministeriële eurogroep, een oplossing

<sup>26</sup> Dit laat onverlet dat in het kader van zowel het *Fiscal Compact* als het ESM-Verdrag de Commissie uitvoerige taken toebedeeld heeft gekregen door de lidstaten. Het Hof heeft deze betrokkenheid wat betreft het ESM getoetst en goedgekeurd in de zaak *Pringle*.

kan bieden. De eurozone moet hier oog voor hebben, ook al betreft het feitelijk alleen terreinen als de buitengewone begrotingstekortprocedure, beraadslagingen in het kader van noodsteunverlening, het depositogarantiestelsel en het prudentieel toezicht. De overige wetgeving komt ook in de Ecofin aan de orde en de interne marktraad (financiële diensten).

#### *Europees Parlement*

De leden van het Europees Parlement zijn gekozen door de burgers van de Europese Unie. Het EP wordt geacht een stem te geven aan de volkeren van de 28 landen die aan de EU deelnemen, daarbij lettend op het belang van de Unie in zijn geheel (artikel 10, lid 2 jo artikel 13, lid 1 VEU). Dit betekent dat alle leden van het EP stemmen over zaken die de eurozone betreffen, ook parlementariërs afkomstig uit *opt out*-lidstaten. Er gaan stemmen op dat dit niet wenselijk is, dat een apart eurozoneparlement een oplossing biedt zoals de Raad van State in 2013 suggereerde<sup>27</sup>, of zoals de AIV in 2014 zelf adviseerde een aparte EP-commissie samengesteld uit parlementariërs afkomstig uit de eurozone.<sup>28</sup> Het is waarschijnlijk dat het EP zich met kracht aan de verdragstekst zal willen houden en op geen enkele manier een tweedeling in eigen huis zal toelaten. Indien de politieke omstandigheden het toelaten dan is de instelling van een aparte EP-commissie relatief gemakkelijk te regelen met afspraken binnen het Bureau van fracties en door wijziging van het reglement van orde. Een afzonderlijk eurozoneparlement zou bovendien een verdragswijziging vergen.

#### *Europese Commissie*

De Commissie vervult een driedelige taak als initiator van wetgeving, uitvoerder van beleid en toezichthouder. Deze laatste taak is uitgebreid als gevolg van de regelingen die zijn getroffen om het Europees toezicht op de nationale begrotingspolitiek aan te scherpen. Of een veelvuldiger gebruik van het instrument van gedifferentieerde integratie zal leiden tot een merkbare wijziging in de taakvervulling van de Commissie is sterk afhankelijk van de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de gedifferentieerde samenwerking. Blijft deze binnen de grenzen van het Unierecht en staat deze in het teken van een streven om afzijdige lidstaten in staat te stellen en te stimuleren om zich later bij de nauwere samenwerking aan te sluiten, dan zal er vermoedelijk niet veel veranderen in de positie van de Commissie. Zouden echter lidstaten op ruime schaal hun toevlucht gaan zoeken in intergouvernementele verdragen en zouden bepaalde lidstaten blijvend afzijdig blijven van vormen van gedifferentieerde integratie binnen het Unierecht, dan dreigt een verdere uitholling van de initiërende, uitvoerende en toezichthoudende taken van de Europese Commissie. De AIV meent dat dit geen Nederlands belang is. Dat neemt niet weg dat naast en boven de bestaande taken de Europese Commissie een rol kan spelen als coördinator en beheerder van de verschillende beleidsnetwerken die in opkomst zijn. Daarnaast kan de Commissie een rol spelen bij het opbouwen van bestuurlijke capaciteiten in de lidstaten.

27 Raad van State Advies W01.12.0457/I, Kamerstukken I 2012-2013, 33454 AB.

28 AIV, advies nummer 88, 'Naar een gedragen Europese samenwerking: werken aan vertrouwen', Den Haag, april 2014.

### *Hof van Justitie*

Een vergelijkbare conclusie kan worden getrokken met betrekking tot de positie van het Hof van Justitie van de Europese Unie. In het eerste scenario – gedifferentieerde samenwerking binnen de grenzen van het Unierecht – zal de rechtsmacht van het Hof zich ook uitstrekken tot de nieuwe gebieden van beperkte samenwerking, al zullen zijn uitspraken niet bindend zijn voor afzijdige lidstaten. In het tweede scenario – samenwerking (mede) op basis van volkenrechtelijke overeenkomsten – dreigt het gevaar dat geschillen over de inhoud van intergouvernementele verdragen in beginsel niet kunnen worden voorgelegd aan de Europese rechter.<sup>29</sup> De AIV herhaalt zijn opvatting dat een dergelijke ontwikkeling voor de kwaliteit van de EU als rechtsgemeenschap en dus voor de rechtszekerheid van de burgers een slechte zaak zou zijn.

29 Het Hof kan in principe wel worden betrokken op basis van artikel 273 VWEU, dat bepaalt dat het Hof bevoegd is uitspraak te doen in elk geschil tussen lidstaten dat met de materie van de Verdragen verband houdt, indien dit geschil hem krachtens een compromis wordt voorgelegd. Zoals hierboven vermeld, is dat bij het *Fiscal Compact* en het ESM Verdrag ook gebeurd. De betrokkenheid van het Hof bij het ESM is bovendien getoetst en goedgekeurd door het Hof zelf in de zaak *Pringle*, waar al eerder in dit advies naar is verwezen.



## **IV Verhoudingen tussen de lidstaten**

In dit hoofdstuk wordt de vraag onder ogen gezien welke uitwerking verdere toepassing van gedifferentieerde integratie heeft op de verhoudingen tussen de lidstaten. Het is evident dat hier in het bijzonder de relatie tussen deelnemende en niet-deelnemende landen aan de orde is. De mate waarin de verhoudingen wordt beïnvloed is sterk afhankelijk van de modaliteiten van de gekozen vorm van differentiatie. Wordt voortgebouwd op bestaand beleid en bestaat de mogelijkheid voor achterblijvende lidstaten zich later aan te sluiten? Of worden gedifferentieerde constructies buiten de Europese verdagen ontwikkeld, zonder de mogelijkheid voor achterblijvers in een latere fase van het proces bij de voorlopers aan te haken? In het eerste geval zullen de gevolgen beperkt zijn, in het tweede bestaat het risico van permanente scheidslijnen die ten koste kunnen gaan van de cohesie van de EU als geheel. In het navolgende wordt ingegaan op drie aspecten: de onderlinge machtsverhoudingen, de standpuntbepaling en cohesie alsmede het wederzijds vertrouwen.

### **IV.1 Onderlinge machtsrelaties**

Binnen de EU (en voorheen de Europese Gemeenschappen) is steeds gestreefd naar een zeker evenwicht tussen de invloed van de grotere en kleinere lidstaten. Dit komt ook tot uitdrukking in de huidige dubbele meerderheidsregel die geldt in de gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming van de Raad. De eis van instemming van 55% van de lidstaten is duidelijk in het voordeel van de kleinere landen, terwijl de gelijktijdige eis dat een meerderheid van 65% van de totale EU-bevolking moet vertegenwoordigen rekening houdt met de omvang van de grotere landen. Daarnaast is er de mogelijkheid van een blokkerende minderheid (ten minste vier lidstaten, artikel 16 lid 4 VEU), opgenomen ter bescherming van de belangen van de kleine(re) lidstaten. Een oververtegenwoordiging van hetzij grotere hetzij kleinere lidstaten in bepaalde vormen van gedifferentieerde samenwerking zou dit evenwicht kunnen verstoren. Dit geldt evenzeer als het gaat om de verhouding tussen noordelijke en zuidelijke lidstaten en de verhouding tussen oude en nieuwe lidstaten.

Daarnaast zou de toename van gedifferentieerde integratie de machtspositie van sterk op integratie gerichte lidstaten in meer algemene zin kunnen versterken doordat zij waarschijnlijk aan alle vormen van integratie deel willen nemen. Dit leidt tot een voorsprong in termen van informatie en sterkte van het netwerk, maar biedt ook betere kansen in onderhandelingen. Het onderhandelen over de grenzen van een beleidsdomein heen wordt immers bemoeilijkt wanneer men niet deelneemt aan integratie op alle relevante domeinen. Dit maakt het denkbaar dat gedifferentieerde integratie de dominantie van een machtige, op integratie gerichte Europese staat zoals Duitsland vergroot. Dit kan potentieel niet alleen de Frans-Duitse verhoudingen maar ook de totale interne machtsbalans van de Unie (verder) verstoren. Aan de andere kant is ook de verdere versterking van de positie van de zes oorspronkelijke lidstaten van de Europese Gemeenschappen, ten opzichte van overige lidstaten een mogelijkheid.

De veranderingen in de onderlinge stem- en machtsverhoudingen hebben ongetwijfeld een effect op de standpuntbepaling van individuele lidstaten en de mogelijkheden voor coalitievorming in de Raad. Indien zich een kopgroep vormt van op integratie gerichte lidstaten zal de gemiddelde voorkeur binnen de gedifferentieerde samenwerking meer op integratie gericht zijn dan in de constellatie van 28 lidstaten met een minder pro-integratie



standpunt en zullen daarmee wat betreft hun beleidsvoorkeuren ook vaker en verder afwijken van de meerderheidspositie, wat hun onderhandelingssucces kan verkleinen. Wat betreft coalitievorming speelt voor Nederland met name de positie van het VK een grote rol. Door zijn meer Europa-sceptische houding is te verwachten dat het VK zich slechts in een enkel geval zal voegen bij een kopgroep die meer en snellere integratie nastreeft. Op terreinen waar deze vorm van gedifferentieerde integratie nagestreefd wordt, zou Nederland dan een belangrijke bondgenoot verliezen. Het kan natuurlijk ook zijn dat Nederland minder integratie wil, dan heeft het aan het VK een goede bondgenoot.

Tot slot kan gedifferentieerde integratie effect hebben op de cohesie en het onderlinge vertrouwen tussen staten. Gedifferentieerde integratie kan de cohesie en het onderlinge vertrouwen verzwakken, zeker wanneer gedifferentieerde integratie gepaard gaat met een narratief van 'insiders' en 'outsiders', 'wij' en 'zij', 'voorlopers' en 'achterlopers' dan kunnen irritaties tussen lidstaten hoog oplopen. Dit gevaar wordt nog vergroot wanneer er zoals in het geval van JBZ en het *Fiscal Compact* sprake is van een zeer kleine minderheid die kiest voor minder integratie. In andere gevallen zoals rondom de Eurogroep en de *opt ins* en *opt outs* van de EMU hebben zich deze problemen nog nauwelijks voorgedaan. In zijn algemeenheid zal het onderlinge vertrouwen tussen lidstaten afhangen van de externe effecten en de mate van inclusie (transparantie en inspraak) waarin de vormgeving van de gedifferentieerde integratie voorziet.

#### **IV.2 Verhoudingen op de interne markt**

De AIV vindt dat de concurrentiepositie van lidstaten die niet deelnemen aan een bepaald samenwerkingsverband in beginsel niet nadelig worden beïnvloed door maatregelen die deelnemende lidstaten nemen. Maar bij de afwijzing van discriminatoire maatregelen en bij de onderkenning van de voordelen van de interne markt past ook de erkenning dat bepaalde vormen van beleidsconcurrentie essentieel zijn voor de economische kracht van de lidstaten en indirect van de EU als geheel.

Overigens doet zich in concreto al decennialang bij voortduring de vraag voor welke maatregelen zijn te beschouwen als een ontoelaatbare inbreuk op eerlijke concurrentieverhoudingen en welke onder de noemer van min of meer normale beleidsconcurrentie kunnen worden geplaatst. Zijn lidstaten, die gezamenlijk besluiten het tarief van de vennootschapsbelasting op een laag niveau te stellen, 'oneerlijk' ten opzichte van lidstaten die dit voorbeeld niet wensen te volgen? Het Hof heeft daar overigens al uitsluitel over gegeven: het hangt ervan af of er een bedoeling was om de handelsstromen uit andere lidstaten te benadelen respectievelijk of die benadeling het effect van het lagere tarief van de vennootschapsbelasting is geweest.

Mag gedifferentieerde samenwerking niet leiden tot scheve concurrentieverhoudingen ten nadele van de *outsiders* onder de lidstaten, omgekeerd mag zij naar de mening van de AIV geen uitnodiging betekenen voor *free-rider* gedrag. Hiervan is sprake wanneer niet-deelnemende landen wel profiteren van de inspanningen van een groep lidstaten, maar niet bijdragen aan de kosten. Voor de hand liggende voorbeelden zijn de weigering van bepaalde lidstaten deel te nemen aan maatregelen tot verdere beperking van de uitstoot van broeikasgassen of tot vermindering van de energieafhankelijkheid van Rusland. Als bijzonder voorbeeld in de context van de muntunie kan het geval Denemarken worden genoemd, welk land – zoals eerder aangegeven – zijn nationale munt heeft gekoppeld aan de euro. Deze lidstaat deelt daarmee in de voordelen van de stabiliteit van de Europese munt, zonder te hoeven deelnemen aan steunoperaties ten behoeve van zwakke eurolanden. Alhoewel er geen verplichting tot steunverlening bestaat, is dit natuurlijk

wel mogelijk. Zo heeft Denemarken bijvoorbeeld geparticipeerd in de steunverlening aan Ierland in november 2010.

### IV.3 Verenigd Koninkrijk en de EU

Bijzondere aandacht verdient in dit hoofdstuk de relatie van het Verenigd Koninkrijk met de EU. Het grote ongenoegen van het VK ten aanzien van de EU betreft voornamelijk de immigratie van EU-onderdanen. Premier Cameron heeft in harde bewoordingen eind november 2014 geëist dat het EU-migratiebeleid wordt hervormd. Er moet een einde komen aan het *benefit tourism* zoals dat zich in het VK manifesteert. Hij wil paal en perk stellen aan aanspraken op werkloosheidsuitkeringen, huurtoeslagen, kinderbijslag en gezinshereniging. Ook is hij van mening dat migratie uit lidstaten waar de economische ontwikkeling ver achterloopt bij de rest van de EU-lidstaten moet worden tegengehouden.<sup>30</sup> Dat dit raakt aan het vrij verkeer van personen mag duidelijk zijn, al zegt Premier Cameron dat hij daar niet aan wil tornen. In dit verband is interessant te vermelden dat het Hof van Justitie recent oordeelde in het voordeel van een Duitse wet die de EU-burgers van andere EU-landen uitsluit van het claimen van sociale uitkeringen als ze aankomen in het desbetreffende land om economische redenen. De uitspraak verleent nationale autoriteiten het recht om beperkingen op te leggen als het gaat om uitkeringen aan onderdanen uit andere lidstaten.<sup>31</sup>

Verder bestaat in het VK bezorgdheid dat de eurolanden in staat zijn via gecoördineerd optreden in de Raad maatregelen te nemen die schadelijk zijn voor de Britse belangen. De 19 eurolanden hebben hiertoe in beginsel de mogelijkheid omdat ze over een gekwalificeerde meerderheid in dit orgaan zullen beschikken.<sup>32</sup> In Britse zakenkringen wordt er bijzonder gevreesd voor het opleggen van financiële regelgeving die nadelig is voor de concurrentiepositie van de Londense *City*. Als voorbeeld wordt het voorstel voor de invoering van een belasting op financiële transacties genoemd. Deze vrees heeft in zoverre weerklank gevonden bij de Britse regering dat deze in het kader van de door haar nagestreefde herziening van de relatie met de EU aandringt op waarborgen dat door de eurogroep geïnitieerde maatregelen de integriteit van de interne markt niet mogen aantasten. Zo noemde George Osborne, de Britse minister van financiën, in zijn *Mansion House speech* van 10 juni 2015, het laatste één van de twee beginselen waarvoor zijn regering zich bij de heronderhandelingen wil inzetten: '*fairness between the euro-ins and the euro-outs, and the integrity of the single market preserved*'.<sup>33</sup> In de publieke discussie is van Britse kant de suggestie gedaan dat de eurolanden aan het VK de belofte doen in het verdrag een artikel op te nemen volgens hetwelk deze landen zullen nalaten maatregelen

30 Zie: <<http://press.conservatives.com/post/103802921280/david-cameron-speech-on-immigration>>.

31 Zie: <<http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-09/cp150101en.pdf>>.

32 Na het verstrijken van de overgangsbepalingen inzake de omschrijving van de gekwalificeerde meerderheid op 31 maart 2017.

33 Voor de volledige tekst van Osborne's toespraak zie: <<https://www.gov.uk/government/speeches/mansion-house-2015-speech-by-the-chancellor-of-the-exchequer>>, 10 June 2015.

te bevorderen die schadelijk kunnen zijn voor de interne markt.<sup>34</sup> Zoals eerder in het advies vermeld kent het verdrag al een bepaling (artikel 326 VWEU) die voorschrijft dat de nauwere samenwerking geen afbreuk mag doen aan de interne markt.<sup>35</sup> De AIV meent dat een verbreding van deze bepaling naar alle vormen van gedifferentieerde samenwerking serieuze overweging verdient, omdat zij kan bijdragen aan het vinden van een oplossing voor het probleem van de voortzetting van het Britse lidmaatschap. Dit zou trouwens in overeenstemming zijn met art. 4, lid 3 VEU, dat krachtens het beginsel van loyale samenwerking de lidstaten (en de Unie) ertoe verplicht elkaar te respecteren en te steunen bij de vervulling van de taken die uit de Verdragen voortvloeien.

Daarnaast is de AIV van mening dat afspraken over de mate waarin en de wijze waarop de EU gebruik maakt van haar gedeelde bevoegdheden van belang kunnen zijn bij de beraadslagingen in de aanloop tot het Britse referendum. In aansluiting op wat eerder in dit advies al is gezegd, is het alleszins mogelijk om de regeldruk op velerlei terrein terug te dringen met een beroep op de verdragsbeginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. Het is tevens mogelijk om de discretionaire bevoegdheid van de lidstaten op te rekken bij de toepassing en uitwerking van secundaire wetgeving. Dit is ook de kern van de boodschap van de vicevoorzitter van de Europese Commissie, Frans Timmermans. Vermindering van de regeldruk is echter geen voorrecht van de Commissie. Het overgrote deel van de regelgeving wordt opgelegd of afgedwongen door Raad en Europees Parlement. Een Interinstitutioneel Akkoord tussen de drie instellingen zou naar het oordeel van de AIV het geëigende instrument zijn om ongebreidelde regelgeving en regeldruk terug te dringen en daarmee een belangrijke angel weg te nemen in het *Brexit* debat zonder voor de noodzaak van *opt outs* en dergelijke te opteren.

34 Zie bijvoorbeeld *Financial Times*, 'David Cameron should stand up to the eurozone', 30 July 2015. De auteur van dit artikel Charles Grant, directeur van de *think-tank Centre for European Reform*, bepleit ook het recht van niet-eurolanden om de vergaderingen van de eurogroep als waarnemer bij te wonen. Ook voelt hij voor de invoering van een 'noodremprocedure'. Indien een niet-eurolidstaat van mening is dat een maatregel de interne markt schaadt, dan zou de invoering van een dergelijke maatregel voor een jaar worden opgeschort en aan herziening worden onderworpen.

35 De bepaling houdt tevens in dat nauwere samenwerking geen belemmering of discriminatie in de handel tussen de lidstaten mag vormen, en zij de mededinging tussen de lidstaten niet mag verstoren.

## V Conclusies en aanbevelingen

Gedifferentieerde integratie is het modewoord van dit moment, zo lijkt het. Een oplossing voor de stagnatie in de Europese beleidsontwikkeling, een medicijn voor de gerezen kwalen, maar men vergeet dat gedifferentieerde integratie al langer deel uitmaakt van de geschiedenis van de Europese Unie. In de verdragen zijn, bij gelegenheid van wijzigingsonderhandelingen of uitbreiding van de Unie, uitzonderingen en *opt outs* vastgelegd en er is, alweer bijna 20 jaar geleden, zelfs een instrument in het leven geroepen om nauwere samenwerking voor een kleinere voorhoede van lidstaten mogelijk te maken. Uitgangsprincipe daarbij was altijd dat de lidstaten die niet meededen eventueel later kunnen aansluiten.

Ook intergouvernementele vormen van samenwerking hebben een weg naar het Unierecht gevonden of hebben – rekening houdend met het Unierecht – vorm gekregen in (tijdelijke) aangegane volkenrechtelijke overeenkomsten (bijvoorbeeld de *Fiscal Compact*).

De eerste vraag van het kabinet luidt:

*Hoe beoordeelt de AIV de verwachting dat flexibele integratie in de nabije toekomst vaker wordt ingezet en welke beleidsterreinen verdienen specifieke aandacht in deze context?*

De AIV bevestigt de verwachting dat het instrument van gedifferentieerde integratie vaker zal worden toegepast. Dit heeft te maken met de grootte van de Europese Unie, de vaak ongelijke stand van de economische ontwikkeling in de lidstaten en de divergerende visies onder de lidstaten op het tempo, maar ook de doelstellingen van de integratie. De integratiegedachte van de zes oorspronkelijke lidstaten van de Europese Gemeenschappen waarbij in zekere zin een convergerend doel voor ogen stond, is aan erosie onderhevig, nationale gevoelens en identiteiten voeren nu meer en meer de boventoon – althans als men de nationale debatten in verschillende lidstaten in ogenschouw neemt. Dit terwijl de crises aan de randen van de Unie, maar ook intern, meer dan ooit om een gezamenlijk beleid vragen.

Het gewicht van gedifferentieerde integratie zal daarom in de ogen van de AIV toenemen. Lidstaten zullen er sneller dan voorheen gebruik van willen maken omdat men er in een Unie van 28 gewoonweg niet altijd uitkomt. De AIV duidt dit niet negatief, maar aanvaardt deze ontwikkeling als uitvloeisel van een nieuwe politieke werkelijkheid die om een pragmatische benadering vraagt. Hierbij dient te worden overwogen dat het verleden laat zien dat gedifferentieerde integratie in de vorm van een kopgroep (ook buiten de Europese Verdragen om, zoals Schengen) op langere termijn tot diepere integratie kan leiden. Met andere woorden, het instrument kan ook werken als een breekijzer voor de weg vooruit. Maar de AIV stelt wel duidelijk dat aan een aantal randvoorwaarden moet worden voldaan: aan de kernwaarden van de EU mag niet worden getornd, hetzelfde geldt voor de doelstellingen en inrichting van de interne markt, waarbij het vrij verkeer van personen niet mag eroderen. Tevens moet bij de besluitvorming inzake onderwerpen van gedifferentieerde integratie zoveel mogelijk van de bestaande instellingen gebruik worden gemaakt. Aldus te werk gaan kan de soliditeit en consistentie van het institutionele kader van de EU alleen maar bevorderen.

Gedifferentieerde integratie kan zich ontwikkelen tot verdiepte integratie, maar zich ook bewegen richting gedeeltelijke desintegratie en het terugdringen van het *acquis*. Dit vraagt om een pragmatische beoordeling van de mogelijkheid van terugtreding door een lidstaat

uit al verworven integratie op bepaalde beleidsterreinen. De AIV is van mening dat dit slechts via de formele weg, dat wil zeggen verdragswijzigingen, mogelijk moet worden gemaakt. Desondanks is het denkbaar dat met de lidstaten die een uitzonderingspositie claimen politieke afspraken worden gemaakt die feitelijk neerkomen op het buiten werking stellen van de verplichtingen die uit de deelname aan samenwerking op een beleidsgebied voortvloeien.

Het *acquis communautaire* is een stelsel van juridische regels dat qua doelstellingen overeind moet blijven. Wel beklemtoont de AIV dat nationale beleidsruimte bij de inrichting en uitvoering van Europese regelgeving bestaat en als positief moet worden beschouwd. Ook het gebruik van intergouvernementele overeenkomsten kan in uitzonderlijke situaties – zoals die van de economische crisis – acceptabel zijn, al moet de inhoud van dergelijke overeenkomsten zo snel als mogelijk onder de *communautaire* paraplu worden geschaard.

De AIV ziet zeker beleidsterreinen waar gedifferentieerde integratie met het oog op een weg vooruit mogelijk is, zoals: verdieping van de samenwerking in het kader van de EMU, nauwere samenwerking op het gebied van pensioenbeleid, belastingpolitiek, arbeid en arbeidsomstandigheden, publieke gezondheidszorg, milieu, klimaat, energie, vreemdelingen en asielbeleid (uitvoering), strafrechtelijk en politiegebied en permanente gestructureerde samenwerking op defensiegebied. Hierbij merkt de AIV op dat gedifferentieerde integratie effectief kan zijn mits de nationale en Europese bestuurlijke instellingen effectief functioneren. Dit geldt overigens ook voor het reguliere integratieproces.

De tweede vraag van het kabinet luidt:

*Welke gevolgen zou een toenemende mate van gedifferentieerde integratie kunnen hebben voor de institutionele architectuur en bestuurbaarheid van de Europese Unie?*

De AIV komt tot de conclusie dat verdergaande gedifferentieerde integratie onvermijdelijk gevolgen zal hebben voor de institutionele architectuur en bestuurbaarheid van de Unie. Transparantie, democratische legitimiteit en draagvlak onder de lidstaten – die als *opt outs* en *pre-ins* te kenmerken zijn – moeten bij het vinden van oplossingen voorop staan. De lappendeken die de Unie nu al is moet niet verder worden belast met onheldere, oncontroleerbare afspraken van een kleine voorhoede. Zo waarschuwt de AIV tegen het instellen van meer ministeriële raden. Men dient er tevens voor te waken dat mengvormen van Unierecht en intergouvernementeel handelen niet resulteren in het terugdringen van de rol van het Europees Parlement en het ondermijnen van de rechtsmacht door het Hof van Justitie in Luxemburg. Evenzeer moet ervoor worden gewaakt dat verdergaande intergouvernementele samenwerking zal leiden tot een uitholling van de positie van de Europese Commissie (al was dit niet het geval bij de *Fiscal Compact* en het ESM-Verdrag). De AIV voorziet dat de Commissie als gevolg van gedifferentieerde integratie behalve haar traditionele rollen als initiator, uitvoerder en toezichthouder ook die van netwerkbeheerder zal uitvoeren. Wat de gevolgen voor het Europees Parlement betreft, de AIV constateert een onvrede over het feit dat ook de afgevaardigden uit niet-eurolanden mogen meestemmen over aangelegenheden die de Europese munt betreffen. Dit zal vermoedelijk de druk opvoeren om tot de formele instelling van een apart parlement voor de eurolanden over te gaan. Nog afgezien van de vereiste verdragswijziging staat de AIV gereserveerd tegenover deze gedachte. Het Europees Parlement vertegenwoordigt immers burgers, geen lidstaten. Het zou niet gelukkig zijn in de volksvertegenwoordiging van alle EU-burgers een splitsing aan te brengen. Bovendien zou de al bestaande tweedeling tussen euro- en niet-eurolanden worden versterkt. Daarom wordt de eerder gedane suggestie herhaald om te besluiten tot een aparte EP-commissie voor de eurolanden.

De derde vraag van het kabinet luidt:

*Welke gevolgen zou een toenemende mate van flexibele integratie kunnen hebben voor de verhoudingen tussen de lidstaten van de Europese Unie? Hierbij creëert de Economische en Monetaire Unie een verschil tussen de Eurozone en andere lidstaten. In hoeverre heeft dit gevolgen voor standpuntbepaling en coalitievorming in de Raad op economische en andere beleidsterreinen?*

De AIV onderkent evenzeer dat gedifferentieerde integratie consequenties kan hebben voor de verhoudingen tussen de lidstaten. Een eenzijdige samenstelling van groepen lidstaten die op bepaalde gebieden verdere samenwerking nastreven zal mogelijk verstorend werken op het evenwicht tussen grotere en kleinere lidstaten, tussen oude en nieuwe lidstaten en tussen de noordelijke en zuidelijke landen. De positie van de pro-integratie lidstaten zal waarschijnlijk sterker worden doordat deze naar verwachting aan alle vormen van gedifferentieerde samenwerking zullen deelnemen. De cohesie van de EU als geheel kan worden geschaad, indien de lidstaten die sterk hechten aan hun nationale soevereiniteit zich hierdoor buitengesloten gaan voelen, ook op beleidsterreinen waaraan zij wel meedoen. De AIV is van oordeel dat met goede afspraken over openheid, informatie-uitwisseling en regelmatig overleg tussen deelnemende en niet-deelnemende landen schadelijke effecten kunnen worden voorkomen of althans beperkt. Dergelijke afspraken zijn in het bijzonder van belang voor de verhouding tussen de euro- en niet-eurolanden. Wat in het bijzonder de relatie van het VK met de EU betreft, meer specifieke afspraken over vermindering van regeldruk en het behoud van de integriteit van de interne markt kunnen naar het oordeel van de AIV Britse bezwaren wegnemen tegen het huidige functioneren van de EU.

#### **Aanbevelingen**

1. De AIV raadt het kabinet aan gedifferentieerde integratie te aanvaarden als een noodzakelijk instrument om voortgang van de Europese samenwerking op bepaalde beleidsterreinen mogelijk te maken en daarbij rekening te houden met legitieme bezwaren of beperkingen van bepaalde lidstaten om aan de verdergaande samenwerking mee te doen. Gedifferentieerde integratie mag echter alleen onder bepaalde randvoorwaarden worden gerealiseerd. De belangrijkste voorwaarde is dat zij de kernwaarden van de EU en de fundamentele inrichting van de interne markt niet mag aantasten alsmede dat de verdergaande samenwerking geschiedt met gebruikmaking van de EU-instellingen en met eerbiediging van de geldende EU-procedures.
2. De AIV beveelt het kabinet aan om het onderwerp gedifferentieerde integratie op de agenda van de Raad te zetten. De informele contacten tijdens het Nederlands Voorzitterschap bieden daar alle ruimte toe. Doel van dergelijk overleg moet zijn het starten van een open dialoog over de *best practises* in de lidstaten en het identificeren van mogelijke valkuilen van gedifferentieerde integratie.
3. Nederland dient te bevorderen dat bij de keuze van vormen van gedifferentieerde integratie bij voorkeur gebruik wordt gemaakt van de figuur van nauwere samenwerking. Op korte termijn zou het kabinet kunnen sonderen hoe de overige lidstaten denken over een eventuele aanpassing van de voorwaarden voor nauwere samenwerking. De AIV is voorstander van een dergelijke aanpassing. Enerzijds zou ter wille van een stevig draagvlak een grotere groep (dan negen) lidstaten moeten wensen nauwer samen te werken, anderzijds zou een lagere drempel (dan de gekwalificeerde meerderheid) in de Raad nodig moeten zijn om daadwerkelijk met nauwere samenwerking te beginnen.



Daarbij dient in het oog te worden gehouden dat, zoals de verdragen zelf stellen, nauwere samenwerking de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie dient.

4. Gedifferentieerde integratie vraagt nogal wat van nationale overheden. Ze moeten in staat zijn op verschillende beleidsterreinen in verschillende voorhoedes aanwezig te zijn, te participeren in discussies en mee te doen aan onderhandelingen. Dit vereist heldere keuzes op nationaal niveau, ook voor Nederland. De AIV adviseert het kabinet daarom in kaart te brengen op welke terreinen zij gedifferentieerde integratie wenselijk dan wel noodzakelijk acht, daarmee rekening houdend met de Nederlandse beleidsprioriteiten voor de komende vijf jaar. Naar het oordeel van de AIV komen de volgende terreinen of onderwerpen in elk geval in aanmerking: verdieping van de samenwerking in het kader van de EMU, nauwere samenwerking op het gebied van pensioenbeleid, belastingpolitiek, arbeid en arbeidsomstandigheden, publieke gezondheidszorg, energie, vreemdelingen- en asielbeleid, strafrechtelijk en politiegebied alsook permanente gestructureerde samenwerking op defensiegebied.
5. De AIV vindt het gewenst dat het kabinet zich inzet om zeker te stellen dat het intergouvernementele Fiscal Compact onder de communautaire paraplu wordt gebracht. In de desbetreffende overeenkomst staat dat dit voor 2018 dient te geschieden. Het is nodig dat daar met het oog op eventuele verdragsaanpassingen tijdig over wordt nagedacht en binnen Raadskader over wordt gesproken.
6. Met het oog op de gewenste cohesie en stabiliteit keert de AIV zich tegen het ontstaan van permanente scheidslijnen in de EU en dringt er bij het kabinet op aan dienovereenkomstig te handelen. Achterblijvende lidstaten moeten steeds de gelegenheid hebben zich alsnog aan te sluiten bij vormen van gedifferentieerde samenwerking, een maximale openheid moet worden betracht en overleg tussen deelnemende en niet-deelnemende lidstaten dient met enige regelmaat plaats te vinden. Verder is, zoals eerder aanbevolen, een betrokkenheid van de EU-instellingen bij bedoelde vormen van samenwerking essentieel.
7. De AIV schaart zich achter de wens van het kabinet dat Nederland een actieve rol speelt bij het zoeken naar een oplossing voor het probleem van de voortzetting van het lidmaatschap van het VK in het licht van het te houden referendum. In dit kader zou het kabinet moeten proberen zoveel mogelijk medestanders te vinden om te komen tot een interinstitutioneel akkoord tussen de drie betrokken Europese instellingen ter beperking van de regeldruk en een verruiming van de discretionaire bevoegdheid van lidstaten bij de uitvoering en toepassing van secundaire wetgeving.

## Adviesaanvraag



Ministerie van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de Adviesraad Internationale Vraagstukken  
 Mr. J.G. de Hoop Scheffer  
 Postbus 20061  
 2500 EB Den Haag

Postbus 20061  
 2500 EB Den Haag  
 Nederland  
<http://www.government.nl>

**Onze referentie**  
 Minbuza-2015.175575

Datum 15 april 2015  
 Betreft Aanvraag voor AIV-advies over flexibele integratie in de Europese Unie

Geachte voorzitter,

In juni 2014 concludeerde de Europese Raad dat er verschillende integratie routes mogelijk moeten zijn binnen de Europese Unie (EUCO 79/14). Dit kan worden gezien als een bevestiging van de reeds bestaande realiteit. Op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken wordt Schengen gezien als een succesverhaal en is brede ervaring opgedaan met opt-outs van het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken. In de laatste jaren heeft de financiële crisis geleid tot integratiemaatregelen die de splitsing tussen euro- en niet-euro landen verder heeft gemarkeerd. Ook Bondskanselier Merkel pleitte al eerder voor een 'two-speed Europe' om een begrotingsunie mogelijk te maken<sup>1</sup>. Ook het idee van een B-lidmaatschap voor niet-lidstaten die wensen de relaties met de EU te intensiveren past binnen de discussie over flexibele integratie.

Het omarmen van flexibele integratie door de Europese Raad kan worden gelezen als een handreiking naar lidstaten die zich niet kunnen vinden in de notie van een *ever closer union*. Bovendien kan flexibiliteit, via de bepalingen voor nauwere samenwerking of anderszins, een noodzakelijk alternatief bieden voor integratie à la 28. De uiteenlopende visies over het (eind)doel van de EU en de kritische noten over de ontwikkeling naar een politieke Unie maakt het steeds moeilijker om eensgezindheid te bereiken over het pad van Europese integratie. Deze dynamieken leiden in toenemende mate tot een EU van meerdere integratiesnelheden en -lagen.

Niet alleen de kloof tussen 'kopgroep' en 'periferie', maar ook de permanente scheiding tussen lidstaten die in meer of mindere mate deelnemen aan Europese integratieverbanden, roept vragen op over de wenselijkheid van flexibele integratie, de institutionele gevolgen, en de verhoudingen tussen de EU lidstaten. Daarom verwelkomt het kabinet een analyse van de trends in flexibele integratie ter verkenning van de politieke, institutionele en beleidsmatige gevolgen voor Nederland en de EU. Het kabinet zou het op prijs stellen hierover van de Adviesraad voor Internationale Vraagstukken (AIV) een advies te ontvangen uiterlijk in september aanstaande, aan de hand van de volgende vragen:

<sup>1</sup> Interview Bondskanselier Merkel in ARD-Morgenmagazin 7 juni 2012.



1. Hoe beoordeelt de AIV de verwachting dat flexibele integratie in de nabije toekomst vaker wordt ingezet en welke beleidsterreinen verdienen specifieke aandacht in deze context?
2. Welke gevolgen zou een toenemende mate van flexibele integratie kunnen hebben voor de institutionele architectuur en bestuurbaarheid van de Europese Unie?
3. Welke gevolgen zou een toenemende mate van flexibele integratie kunnen hebben voor de verhoudingen tussen de lidstaten van de Europese Unie? Hierbij creëert de Economische en Monetaire Unie een verschil tussen de Eurozone en andere lidstaten. In hoeverre heeft dit gevolgen voor standpuntbepaling en coalitievorming in de Raad op economische en andere beleidsterreinen?

Ik zie uw advies met veel belangstelling tegemoet.



Bert Koenders  
Minister van Buitenlandse Zaken

**Overzicht multi speed Europe 2013** (bron ministerie van Buitenlandse Zaken)

**Schema 'flexibele samenwerking in EU-kader', augustus 2015**

Samenwerkingsverband	Deelnemende LS	Geen deelname/ Bijzondere positie	Buiten de EU	Materie	Juridische informatie
<b>Europese Unie</b>	28 EU-lidstaten	-	Kandidaat: MAC, MONT, SER, TUR, ALB  Potentieel: BOS, KOS	Vrede, veiligheid, welzijn, interne markt, EMU.	<u>EU-verdragen</u>
<b>Benelux</b>	NL, BEL, LUX	25 EU-lidstaten	-	Samenwerking op gebieden die niet onder de EU vallen.	<u>Artikel 350 VWEU</u>  <u>Benelux-unieverdrag</u>
<b>Noordse samenwerking</b>	DK, FIN, ZWE	25 EU-lidstaten	NOOR, IJS	Regionale, economische en politieke samenwerking.	Toetredingsaktes Zie pagina 392 van de <u>toetredingsakte</u> <u>Zweden en Finland</u> <u>Noordse overeenkomsten</u>
<b>Ultra perifere gebieden (UPG)</b>	FRA (Martinique Guadeloupe, Frans Guyana, Réunion, Mayotte en Saint-Martin) POR (Azoren en Madeira) SPA (Canarische eilanden)	25 EU-lidstaten		Territorium verwijderd van het Europese grondgebied.	EU-recht is van toepassing (artikel 355, lid 1 VWEU), maar op basis van artikel 349, leden 1 en 2 VWEU zijn bepaalde, tijdelijke uitzonderingen mogelijk.
<b>Landen en gebieden overzee (LGO)</b>	NL, FRA, DK en VK (zie Bijlage II bij het VWEU).	24 EU-lidstaten		Territorium verwijderd van het Europese grondgebied.	EU-recht is zonder uitdrukkelijke verwijzing in principe niet toepassing op LGO (artikel 355, lid 2 VWEU).  Tevens bevat artikel 355, leden 4 en 5 verdere specifieke uitzonderingen. Deze zijn in dit overzicht niet uitgewerkt.

Samenwerkingsverband	Deelnemende LS	Geen deelname/ Bijzondere positie	Buiten de EU	Materie	Juridische informatie
<b>Euro</b>	19 EU-lidstaten	9 EU-lidstaten: VK, DK, ZWE, ROE, BUL, TSJ, POL, HON, KRO.  VK en DK zijn niet gehouden de euro in te voeren, de overige 7 hebben een tijdelijke derogatie op de verplichting tot invoering.	Officieel: San Marino, Vaticaanstad, Monaco, Andorra en sommige LGO's  Onofficieel: MONT, KOS	Eenheidsmunt, monetaire samenwerking.  De euro is de zogenoemde 'derde fase' van de EMU.	<u>EU-verdragen</u> t(mn artikel 3, lid 4 EU, artikel 119, lid 2 VWEU, art. 127 t/m 138 VWEU)  <u>ECB-protocol. Protocol 14</u> (eurogroep)  Zie voor VK <u>Protocol 15</u> Zie voor DK <u>Protocol 16</u>
<b>Europlus pact</b>	23 EU-lidstaten (Eurozone plus BUL, DK, POL en ROE)	VK, HON, ZWE, TSJ, KRO	-	Coördinatie van het economisch beleid: concurrentievermogen, werkgelegenheid, houdbare overheidsfinanciën en financiële Stabiliteit.	Geen rechtsgevolgen, politieke binding.  <u>ER-conclusies 24-25 maart 2011</u>
<b>Europees stabiliteitsmechanisme (ESM)</b>	19 EU-lidstaten (eurozone)	9 overige EU-lidstaten		Noodfonds, stabiliteit euro. Permanente faciliteit.	Internationale overeenkomst (met gebruikmaking EU-instellingen CIE, ECB en EU-Hof).  Artikel 136, lid 3 VWEU.
<b>Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit</b>	17 EU-lidstaten (eurozone)	11 overige EU-lidstaten (inclusief later tot euro toegetreden Estland en Litouwen)		Noodfonds, stabiliteit euro. Tijdelijke faciliteit.	Internationale overeenkomst (met gebruikmaking EU-instellingen CIE, ECB en EU-Hof).
<b>Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie</b>	25 EU-lidstaten	VK, TSJ, KRO		Begrotingsdiscipline en economisch bestuur (governance) versterken.	<u>Internationale overeenkomst</u>

Samenwerkingsverband	Deelnemende LS	Geen deelname/ Bijzondere positie	Buiten de EU	Materie	Juridische informatie
<b>Schengen</b>	22 EU-lidstaten  DK doet mee maar met <i>opt-out</i>  CYP is lid maar <i>acquis</i> nog niet (volledig) van toepassing.	VK, IER doen niet mee maar met <i>opt-in</i>  Kandidaten: ROE, BUL, KRO	IJS, NOOR, LIECHT, ZWI	Opheffing binnengrenscontroles, gezamenlijke buitengrens.	Verdrag van Schengen, geïntegreerd in het EU- <i>acquis</i> met het Verdrag van Amsterdam. Zie <a href="#">protocol 19</a> .  DK/VK/IER: <a href="#">protocol 19</a>  Kandidaten: Toetredingsaktes.
<b>Personencontroles interne markt</b>	27 EU-lidstaten	VK	-	Verhouding interne markt en personencontroles. Behoud Britse personencontroles.	<a href="#">Protocol 20</a>
<b>Ruimte voor vrijheid veiligheid en recht</b>	25 EU-lidstaten	DK, VK, IER ( <i>opt-out/in</i> )	-	Politiële, strafrechtelijke en civielrechtelijke samenwerking.	EU-verdragen (oude 'derde pijler', 'gecommunautariseerd' met het Verdrag van Lissabon). Zie H 3 t/m 5 van titel V van het derde deel VWEU.  VK en IER: <a href="#">Protocol 21</a> DK: <a href="#">Protocol 22</a>
<b>Gemeenschappelijk Veiligheids- en defensiebeleid</b>	27 EU-lidstaten	DK	-	Defensie-samenwerking	DK: artikel 5 van <a href="#">Protocol 22</a>  Artikel 31 EU voorziet in flexibele besluitvorming ( <i>opt-out</i> ).  Artikel 45, lid 2 EU voorziet in selectieve deelname EDA.
<b>Permanente gestructureerde samenwerking Defensie</b>	(Nog) geen gebruik van gemaakt	-	-	Verdergaande defensie-samenwerking	Artikel 42, lid 6 en artikel 46 EU. <a href="#">Protocol 10</a>

Samenwerkingsverband	Deelnemende LS	Geen deelname/ Bijzondere positie	Buiten de EU	Materie	Juridische informatie
<b>Handvest voor de Grondrechten</b>	26 EU-lidstaten	VK en POL	-	Grondrechten	VK en POL: <a href="#">protocol 30</a>  Beargumenteed kan worden dat dit Protocol niet het effect zal hebben van een <i>opt-out</i> .
<b>Nauwere samenwerking: Rome-III</b>	15 EU-lidstaten: BEL, BUL, DUI, SPA, FRA, ITA, LET, LUX, HON, MAL, OOS, POR, ROE, SLOV, LIT	13 EU-lidstaten: NL, VK, IER, DK, ZWE, FIN, EST, POL, TSJ, SLOW, GRIE, CYP, KRO	-	Toepasselijke recht inzake echtscheiding en scheiding van tafel en bed.	<a href="#">Besluit van de Raad op grond van 329 VWEU</a>  <a href="#">Verordening</a>  <a href="#">Deelname Litouwen</a>
<b>Nauwere samenwerking: unitair octrooi</b>	25 EU-lidstaten	ITA, SPA, KRO	-	Eenheidsoctrooi-bescherming.	<a href="#">Besluit van de Raad op grond van 329 VWEU</a>  <a href="#">Verordening</a> <a href="#">Vertaalverordening</a>
<b>Nauwere samenwerking: belasting op financiële transacties</b>	11 EU-lidstaten (FRA, DUI, EST, OOS, BEL, GRIE, ITA, POR, SLOW, SLOV, SPA)	17 EU-lidstaten	-	Financiële sector bijdrage laten leveren aan kosten van recente financiële crisis.	Besluit van de Raad op grond van artikel 329 VWEU.
<b>Volkshuishoudingen met verschillen in ontwikkeling (artikel 27, lid 2 VWEU)</b>	Alle lidstaten	Minder ontwikkelde (delen van) lidstaten	-	In wet- en regelgeving rekening houden met (delen van) lidstaten die minder ontwikkeld zijn (bijv. Oost-Duitsland, Spanje, Griekenland).	Voorbeelden: <a href="#">richtlijn 2002/83</a> , overweging 63  <a href="#">Richtlijn 98/30</a> , overweging 2
<b>Aanvullende onderzoeksprogramma's ex artikel 184 VWEU</b>	Nog geen gebruik van gemaakt.	-	-	Meerjarige onderzoeksprogramma's waar niet alle lidstaten aan willen meedoen.	Artikel 184 VWEU.  Inspiratie komt van artikel 7 Euratom-verdrag. AOP is in dat kader tot stand gekomen mbt een hogefluxreactor (NL doet mee).

Samenwerkingsverband	Deelnemende LS	Geen deelname/ Bijzondere positie	Buiten de EU	Materie	Juridische informatie
<b>Specifieke autorisaties in het Verdrag</b>	Alle lidstaten	-	-	Lidstaten mogen op grond van deze clausules bepaalde zaken behouden of juist verder gaan dan tde EU doet.	Artikel 72 artikel 114, lid 4 en 5 artikel 153, lid 4 artikel 168, lid 7 artikel 169, lid 4 artikel 193 VWEU
<b>Regeling deelname in het secundaire recht</b>	Deelnemende lidstaten	Niet-deelnemende lidstaten		De instrumenten bepalen op het niveau van het secundaire recht of lidstaten zich aansluiten of niet	Voorbeelden:  Voorstel banktoezicht  Voorstel bankenresolutie.
<b>Snus</b>	27 EU-lidstaten	ZWE		Tabak in poedervorm, voornamelijk geconsumeerd in Noorwegen en Zweden	Toetredings akte Zweden. <a href="#">bijlage XV bij de Toetredingsakte</a>

## Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen\*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS: recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG:  
van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000\*\**
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001*
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004,  
*november 2001*
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003:  
rol en richting, *mei 2002*
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor  
de Europese Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van  
bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van  
strategieën tegen armoede, *januari 2003*
- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
- 32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en  
slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*
- 33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*
- 34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
- 35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004\*\**
- 36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004\*\**
- 37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*
- 38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*
- 39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?,  
*september 2004*

- 40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*
- 41 DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, *mei 2005*
- 42 DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING: stimulans of stagnatie?, *juni 2005*
- 43 MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, *juni 2005*
- 44 DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE, *juli 2005*
- 45 NEDERLAND IN DE VERANDERENDE EU, NAVO EN VN, *juli 2005*
- 46 ENERGIEK BUITENLANDS BELEID: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling, *december 2005\*\*\**
- 47 HET NUCLEAIRE NON-PROLIFERATIETREGIME: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak, *januari 2006*
- 48 MAATSCHAPPIJ EN KRIJGSMACHT, *april 2006*
- 49 TERRORISMEBESTRIJDING IN MONDIAAL EN EUROPEES PERSPECTIEF, *september 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR ONTWIKKELING EN ARMOEDEBESTRIJDING, *oktober 2006*
- 51 DE ROL VAN NGO'S EN BEDRIJVEN IN INTERNATIONALE ORGANISATIES, *oktober 2006*
- 52 EUROPA EEN PRIORITEIT!, *november 2006*
- 53 BENELUX, NUT EN NOODZAAK VAN NAUWERE SAMENWERKING, *februari 2007*
- 54 DE OESO VAN DE TOEKOMST, *maart 2007*
- 55 MET HET OOG OP CHINA: op weg naar een volwassen relatie, *april 2007*
- 56 INZET VAN DE KRIJGSMACHT: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming, *mei 2007*
- 57 HET VN-VERDRAGSSYSTEEM VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: stapsgewijze versterking in een politiek geladen context, *juli 2007*
- 58 DE FINANCIËN VAN DE EUROPESE UNIE, *december 2007*
- 59 DE INHUUR VAN PRIVATE MILITAIRE BEDRIJVEN: een kwestie van verantwoordelijkheid, *december 2007*
- 60 NEDERLAND EN DE EUROPESE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *mei 2008*
- 61 DE SAMENWERKING TUSSEN DE EUROPESE UNIE EN RUSLAND: een zaak van wederzijds belang, *juli 2008*
- 62 KLIMAAT, ENERGIE EN ARMOEDEBESTRIJDING, *november 2008*
- 63 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS: principes, praktijk en perspectieven, *november 2008*
- 64 CRISISBEHEERSINGSOPERATIES IN FRAGIELE STATEN: de noodzaak van een samenhangende aanpak, *maart 2009*
- 65 TRANSITIONAL JUSTICE: gerechtigheid en vrede in overgangssituaties, *april 2009\*\**
- 66 DEMOGRAFISCHE VERANDERINGEN EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *juli 2009*
- 67 HET NIEUWE STRATEGISCH CONCEPT VAN DE NAVO, *januari 2010*
- 68 DE EU EN DE CRISIS: lessen en leringen, *januari 2010*
- 69 SAMENHANG IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: reactie op WRR-rapport 'Minder pretentie, meer ambitie', *mei 2010*
- 70 NEDERLAND EN DE 'RESPONSIBILITY TO PROTECT': de verantwoordelijkheid om mensen te beschermen tegen massale wrede daden, *juni 2010*
- 71 HET VERMOGEN VAN DE EU TOT VERDERE UITBREIDING, *juli 2010*
- 72 PIRATERIJBESTRIJDING OP ZEE: een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden, *december 2010*
- 73 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE NEDERLANDSE REGERING: zoeken naar constanten in een veranderende omgeving, *februari 2011*
- 74 ONTWIKKELINGSAGENDA NA 2015: millennium ontwikkelingsdoelen in perspectief, *april 2011*
- 75 HERVORMINGEN IN DE ARABISCHE REGIO: kansen voor democratie en rechtsstaat?, *mei 2011*
- 76 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE EUROPESE UNIE: tussen ambitie en ambivalentie, *juli 2011*
- 77 DIGITALE OORLOGVOERING, *december 2011\*\**
- 78 EUROPESE DEFENSIESAMENWERKING: soevereiniteit en handelingsvermogen, *januari 2012*



- 79 DE ARABISCHE REGIO, EEN ONZEKERE TOEKOMST, *mei 2012*
- 80 ONGELIJKE WERELDEN: armoede, groei, ongelijkheid en de rol van internationale samenwerking, *september 2012*
- 81 NEDERLAND EN HET EUROPEES PARLEMENT: investeren in nieuwe verhoudingen, *november 2012*
- 82 WISSELWERKING TUSSEN ACTOREN IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: naar flexibiliteit en vertrouwen, *februari 2013*
- 83 TUSSEN WOORD EN DAAD: perspectieven op duurzame vrede in het Midden-Oosten, *maart 2013*
- 84 NIEUWE WEGEN VOOR INTERNATIONALE MILIEUSAMENWERKING, *maart 2013*
- 85 CRIMINALITEIT, CORRUPTIE EN INSTABILITEIT: een verkennend advies, *mei 2013*
- 86 AZIË IN OPMARS: strategische betekenis en gevolgen, *december 2013*
- 87 DE RECHTSSTAAT: waarborg voor Europese burgers en fundament van Europese samenwerking, *januari 2014*
- 88 NAAR EEN GEDRAGEN EUROPESE SAMENWERKING: werken aan vertrouwen, *april 2014*
- 89 NAAR BETERE MONDIALE FINANCIËLE VERBONDENHEID: het belang van een coherent internationaal economisch en financieel stelsel, *juni 2014*
- 90 DE TOEKOMST VAN DE ARCTISCHE REGIO: samenwerking of confrontatie?, *september 2014*
- 91 NEDERLAND EN DE ARABISCHE REGIO: principieel en pragmatisch, *november 2014*
- 92 HET INTERNET: een wereldwijde vrije ruimte met begrensde staatsmacht, *november 2014*
- 93 ACS-EU-SAMENWERKING NA 2020: op weg naar een nieuw partnerschap?, *maart 2015*
- 94 INSTABILITEIT ROND EUROPA: confrontatie met een nieuwe werkelijkheid, *april 2015*
- 95 INTERNATIONALE INVESTERINGSBESLECHTING: van ad hoc arbitrage naar een permanent investeringshof, *april 2015*
- 96 INZET VAN SNELLE REACTIEMACHTEN, *oktober 2015*
- 97 AUTONOME WAPENSYSTEMEN: de noodzaak van betekenisvolle menselijke controle, *oktober 2015\*\**

### **Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen**

- 1 Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *december 1997*
- 2 Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *juli 1999*
- 3 Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *november 2000*
- 4 Briefadvies OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE, *november 2001*
- 5 Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *mei 2003\*\*\*\**
- 6 Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *augustus 2003*
- 7 Briefadvies VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009, *maart 2004*
- 8 Briefadvies DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN.  
Van impasse naar doorbraak?, *september 2004*
- 9 Briefadvies REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: Hoe halen wij de Millennium Doelen, *april 2005*
- 10 Briefadvies DE EU EN DE BAND MET DE NEDERLANDSE BURGER, *december 2005*
- 11 Briefadvies TERRORISMEBESTRIJDING IN EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF,  
interim-advies over het folterverbod, *december 2005*
- 12 Briefadvies REACTIE OP DE MENSENRECHTENSTRATEGIE 2007, *november 2007*
- 13 Briefadvies EEN OMBUDSMAN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *december 2007*
- 14 Briefadvies KLIMAATVERANDERING EN VEILIGHEID, *januari 2009*
- 15 Briefadvies OOSTELIJK PARTNERSCHAP, *februari 2009*
- 16 Briefadvies ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: Nut en noodzaak van draagvlak, *mei 2009*

- 17 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2010, *juni 2010*
- 18 Briefadvies HET EUROPESE HOF VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: beschermer van burgerlijke rechten en vrijheden, *november 2011*
- 19 Briefadvies NAAR EEN VERSTERKT FINANCIËEL-ECONOMISCH BESTUUR IN DE EU, *februari 2012*
- 20 Briefadvies NUCLEAIR PROGRAMMA VAN IRAN: naar de-escalatie van een nucleaire crisis, *april 2012*
- 21 Briefadvies DE RECEPTORBENADERING: een kwestie van maatvoering, *april 2012*
- 22 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2012: krijgsmacht in de knel, *september 2012*
- 23 Briefadvies NAAR EEN VERSTERKTE SOCIALE DIMENSIE VAN DE EUROPESE UNIE, *juni 2013*
- 24 Briefadvies MET KRACHT VOORUIT: reactie van de Adviesraad Internationale Vraagstukken op de beleidsbrief 'Respect en recht voor ieder mens', *september 2013*
- 25 Briefadvies ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: meer dan een definitiekwestie, *mei 2014*
- 26 Briefadvies DE EU-GASAFHANKELIJKHEID VAN RUSLAND: hoe een geïntegreerd EU-beleid dit kan verminderen, *juni 2014*
- 27 Briefadvies FINANCIERING VAN DE INTERNATIONALE AGENDA VOOR DUURZAME ONTWIKKELING, *april 2015*

\* *Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.*

\*\* *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).*

\*\*\* *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER).*

\*\*\*\* *Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).*