

HCEU notitie – Post corona context EU-Governance

1. Aanleiding

Deze notitie is bedoeld voor de strategische discussie in de HCEU over de gevolgen van COVID-19 op de institutionele en democratische dimensie van de EU. Dit stuk kan worden beschouwd als oplegger bij de [Nederlandse EU-governance agenda](#).¹ Aangezien die agenda nog onverminderd actueel is bevat dit paper slechts een aantal aanvullingen daarop en wordt een aantal operationele conclusies voorgelegd ten behoeve van de uitwerking van die agenda. Het richt zich daarom op drie onderwerpen, waar deze aanvulling voor vereist is: 1) de Conferentie over de toekomst van Europa, 2) crisisbestendigheid en het functioneren van de Raad, 3) rechtsstatelijkheid.

In onderstaand stuk zijn de aanvullingen en conclusies per onderwerp geïdentificeerd aan de hand van drie vragen 1) wat is de (langere termijn) impact van de crisis op het functioneren van de EU en de (Europese) democratie? 2) Wat zijn hiervan de risico's en kansen voor NL? 3) Leidt dit tot concrete aanbevelingen?

2. Algemeen

Om concrete resultaten te kunnen boeken in de EU blijft het van belang aandacht te besteden aan het functioneren van de EU en te zien waar het, binnen de kaders van de verdragen, beter kan en moet. Erosie in de governance erodeert de doelstellingen van de Unie. De werking van o.a. de interne markt, financiële markten en bankenunie en Schengen staan of vallen bij een goed functionerende governance-structuur. Een goed functionerende Unie is ook essentieel voor het draagvlak van de EU in NL. Uit de eerste onderzoeken² die uitgevoerd zijn in corona-tijd, blijkt de steun voor lidmaatschap EU de afgelopen maanden weer groter. Om dit vertrouwen te behouden en te vergroten blijft het inzetten op een goed functionerende Unie onverkort van belang.

3. Conferentie over de Toekomst van Europa

De Conferentie over de Toekomst van Europa (CFE) was nog geen onderdeel van de Nederlandse EU-governance agenda in 2019 aangezien deze pas later werd aangekondigd. Nu duidelijk is dat de CFE plaats gaat vinden, wordt uitgebreider hierop ingegaan. De REA notitie van januari 2020 en de [kamerbrief](#) van 14 februari 2020 vormen hierbij het uitgangspunt.

De coronacrisis heeft de Europese samenwerking op de proef gesteld en tekortkomingen blootgelegd. Hierdoor is de context over de discussie over de toekomst van Europa veranderd. Dit heeft niet enkel invloed op de wensen van lidstaten en instellingen over de inhoud en vorm van de CFE, maar vergroot ook de relevantie van het doel van de CFE om burgers te betrekken bij de middel- en lange termijn toekomst van Europa.

Kansen:

-

-

5.1.2a

-

¹ Deze agenda vormde een van de zes lobbypapers voor de Strategische Agenda die in het voorjaar van 2019 door de HCEU werd vastgesteld. In deze agenda is de Nederlandse inzet uiteen gezet op terrein van rechtsstatelijkheid, transparantie, betere regelgeving inclusief subsidiariteit en proportionaliteit, handhaving, implementatie en de rol van nationale parlementen in EU-wetgevingsproces.

² Rapport EU en Europees herstellfonds, 10 juni 2020, I&O Research, www.ioresearch.nl

5.1.2a

Risico's (in orde van grootte en urgentie):

- Uitkomsten en verwachttingsmanagement: Doordat burgerbetrokkenheid een integraal onderdeel is van de CFE, en de inhoudelijke onderwerpen beperkt zijn afgebakend, dient gewaakt te worden voor beloftes die niet waargemaakt kunnen worden. De aanbevelingen die volgen uit de CFE moeten een weergave zijn van de inbreng van burgers, dienen realistisch en uitvoerbaar te zijn, en tot tastbare resultaten voor de burgers te leiden.
- Institutionele 'power grab': Waar de CFE wordt gepromoot als een instrument om burgers bij Europa te betrekken, is tegelijk duidelijk dat binnen delen van het EP, CIE en in een aantal lidstaten dit traject ook wordt gezien als een instrument om meer bevoegdheden naar EU-niveau te brengen. Het kan gaan om institutionele thema's zoals Spitzenkandidaten of materiële thema's zoals belastingen, volksgezondheid of sociaal beleid. Een goede informatiepositie in de structuren van de CFE en inzet op inzichtelijke besluitvormingsprocedures is daarom van belang.
- Aansturing op verdragswijziging: Een gevolg van de crisis kan zijn dat het idee van verdragswijziging meer tractie krijgt.
- Relatie tot bespreking herstelmaatregelen: I.t.t. enkele lidstaten en het EP acht NL de start van de CFE pas opportuun zodra we uit de fase van crisismanagement komen. De bespreking van de herstelmaatregelen dient geen onderwerp te worden van de CFE. Gegeven het karakter en de inhoud van deze onderwerpen, is de Raad de geeignende plaats voor de bespreking hiervan. Wel kan worden gezien of structurele lessen uit de crisisaanpak kunnen worden getrokken.
- Schuring met wetgevingsproces: Voorkomen moet worden dat de CFE het gewone wetgevingsproces vertraagt of fungeert als een parallel proces.
- Vorm: NL blijft zich inzetten voor efficiënte, moderne en sobere vormgeving, mede gezien publieke beeldvorming.

Concrete aanbevelingen:

- Het kabinet zal door aansturen op heldere afbakening van de vraagstukken en de vertaling van antwoorden en oplossingsrichtingen in de uitkomst van de CFE het risico met betrekking tot de uitkomsten en het verwachttingsmanagement kunnen mitigeren. Dit vergroot de kans op concrete en uitvoerbare uitkomsten, met herkenbare input, die kunnen leiden tot tastbare resultaten met een draagvlak. Dit kan tevens helpen om –indien nodig- verdragswijziging af te kunnen wenden, en mogelijke risico's in een eerder stadium te kunnen identificeren. Het is wenselijk als de uitkomsten aan de Europese Raad worden voorgelegd, zodat deze een centrale rol krijgt en beslist over de opvolging.
- Om in te spelen op de kans m.b.t. draagvlak, en in de nieuwe post-crisis context, blijft burgerbetrokkenheid een kernelement van de CFE. Het is positief dat de EU-instellingen de burgers meer willen betrekken bij een toekomstgerichte agenda voor de EU. De te gebruiken instrumenten dienen te passen binnen de nieuwe context (fysiek en/of digitaal). Het kabinet zal hier in de nieuwe werkelijkheid in gezamenlijkheid een serieus overtuigende inspanning op moeten plegen. Naargelang de onderwerpen die uit de CFE zullen voortkomen, zal er bekeken moeten worden hoe er wordt ingezet op de activiteiten voor burgerbetrokkenheid op de betreffende thema's. Dit betekent derhalve een gedeelde verantwoordelijkheid van alle ministeries.

5.1.2a

5.1.2a

- Een goede informatiepositie (o.a. in het secretariaat van de CFE) is van belang voor NL om effectief te kunnen handelen, en anticiperen.
- Zodra er meer zicht is op de timing zal BZ het voortouw nemen om samen met departementen de inhoudelijke inzet nader te bepalen, en hier een procesvoorstel voor doen. Daarbij zullen de Staat van de Unie brief, REA notitie van januari 2020, kamerbrief van 14 februari en de strategische papers die voor de HCEU over de gevolgen van de COVID-19 crisis zijn opgesteld als uitgangspunt dienen.

4. Crisisbestendigheid van het functioneren van de Raad

De Raad is in coronatijd blijven functioneren. Over het algemeen was de situatie bij tijden niet ideaal, maar de Raad heeft zijn taken conform het verdrag kunnen uitvoeren. Sinds de crisis zijn er geen fysieke Raden en vindt besluitvorming in de Raad enkel per schriftelijke procedure plaats. Dit ging, met name in het begin, ten koste van de transparantie van EU-besluitvorming. NL heeft zich in Raadsverband hard gemaakt voor het verbeteren van transparantie, ook in uitzonderlijke tijden. Verwachting is dat onder het DUI voorzitterschap stappen gezet worden om de praktijk weer zoveel mogelijk te normaliseren.

De CIE positioneerde zich als aanvoerder van de crisisbestrijding (ref. HCEU notitie J&V Resceu), in sommige gevallen terecht, in andere gevallen riep het vragen op over toegevoegde waarde en of het passend was binnen het mandaat. De institutionele balans dient de komende maanden te worden hersteld.

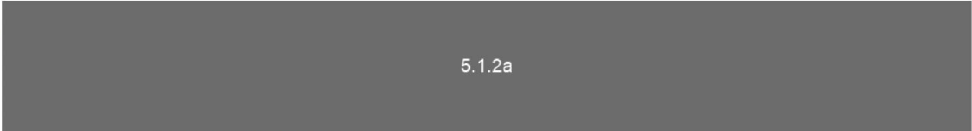
Kansen:

- Verwachting is dat het DUI vzschap de tijdelijke uitzondering om via de schriftelijke procedure te stemmen zal verlengen voor de maanden juli en augustus. Dit geeft een mooi aanknopingspunt om de [bredere transparantie agenda van NL en 9 like minded lidstaten](#) bij het voorzitterschap aan te kaarten.
- Door verbetering van de technische mogelijkheden is het makkelijker om informele Raden via VTC te organiseren. VTC's zijn geen alternatief voor formele Raden aangezien het Verdrag regelt dat Raden fysiek plaats dienen te vinden in BRU of LUX.
- Situatie biedt kansen voor verbeteren van VTC faciliteiten op ministeries. Tevens goed voor vergroening en digitalisering.

Risico's:

- Herstel van de institutionele balans is van belang om voedingsbodem voor een institutionele power grab te voorkomen (zie CFE).
- Het niet fysiek plaatsvinden van Raden in crisisperiode kan op lange termijn negatieve effecten hebben op de EU-samenwerking. Transparantie van EU-besluitvorming in de Raad wordt verbeterd maar is nog niet op niveau dat het Reglement van Orde van de Raad voorschrijft. Daarnaast gaat het ten koste van spontane ontmoetingen in de wandelgangen. Tenslotte zijn de technische mogelijkheden voor videobellen sinds de start van de crisis verbeterd maar blijft het nog altijd kwetsbaar (wegvallende verbinding wanneer geïntervenieerd moet worden etc.).

Concrete aanbevelingen:

-  5.1.2a
- Inzetten op verbetering van de technische mogelijkheden op niveau van de Raad en op verbetering van de VTC faciliteiten op ministeries. Daarbij dient wel in ogenschouw genomen te worden dat VTC's geen alternatief zijn voor formele Raden.

5. Rechtsstatelijkheid

In de huidige Covid-19 crisis hebben lidstaten met een beroep op de bescherming van de volksgezondheid grondrechten ingeperkt en staan sommige rechtsstatelijke en democratische beginselen onder druk, terwijl deze beperkingen niet in alle gevallen lijken te voldoen aan de vereisten van noodzakelijkheid, proportionaliteit en tijdelijkheid. Daarbij zij opgemerkt dat het borgen van rechtsstatelijkheid ten tijde van de coronacrisis voor alle LS, en ook voor NL, een permanente worsteling en zoektocht blijkt.

Kansen:

5.1.2a

Risico's:

- Het niet tijdig terugdraaien van noodmaatregelen die schuren met de beginselen van rechtsstatelijkheid, grondrechten en democratie.
- De uitspraak van het Bundesverfassungsgericht (BvG) van 5 mei j.l. kan dit risico mogelijk versterken. Door zich niet gebonden te achten aan een uitspraak van het EU Hof ondermijnt het BvG de voorrang en de uniforme uitleg van het Unierecht. POL en HON hebben de uitspraak reeds publiekelijk ingeroepen als legitimatie om geen gehoor te geven aan recente uitspraken van het EU Hof.
- Ook de NLse noodwetgeving kan vanuit RoL-oogpunt bekritiseerd worden.

Concrete aanbevelingen:

- Het bevorderen van de EU-rechtsorde vraagt voortdurende aandacht. Het bespreken van de EU rechtsorde zal op verschillende plekken gestimuleerd moeten worden: zoals in de RAZ en de JBZ-Raad. NL blijft investeren in de rol van sparringpartner van vzschap en CIE en blijft zich inspannen voor MFK-conditionaliteit op het gebied van de rechtsstaat.
- T.a.v. de effecten van de uitspraak van het BvG is van belang waar nodig uit te dragen dat een nationale rechterlijke uitspraak geen afbreuk kan doen aan de verplichtingen van de lidstaten onder het Unierecht.
- CIE blijven aansporen de noodmaatregelen in de LS te blijven monitoren, en waar nodig actie te ondernemen.