



Clingendael
Institute

Kaders van de Europese Unie

Tim Masselink

Training and Research Fellow,
Clingendael Academy

Opbouw van het college

1. Juridisch kader en bevoegdhedenverdeling
2. Institutioneel kader
3. Besluitvorming
4. Financieel kader
5. Toekomstige ontwikkelingen
6. Quiz

1. Juridisch kader en bevoegdheden



EU: gebaseerd op verdragen

- 1951 EGKS (verstrekken: 23/7/02) *controle door samenwerking*
- 1957 Verdrag van Rome: EEG en Euratom (1/01/58): *verdere sector integratie*
- 1986 Europese Akte (7/07)87)

=====

- 1992 Verdrag van Maastricht –EU en EG (GVB JBZ) (1/11/93)
- 1997 Verdrag van Amsterdam (1/05/99) *stemverhoudingen*
- 2001 Verdrag van Nice (1/02/03)
- 2004 Constitutioneel Verdrag (NI/Fr NON in 2005)
- 2007 Verdrag van Lissabon (1/12/09)

de evolutie van de structuren van de Unie

1952	1958	1967	1987	1993	1999	2003	2009
Parijs	Rome	Brussel	EA	Maastricht	Amsterdam	Nice	Lissabon
		Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS)					
		Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (EURATOM)					
		Europese Economische Gemeenschap (EEG)		P J L E R S ↑	Europese Gemeenschap (EG)		Europes
		↑Europese Gemeenschappen↑	Justitie & Binnenlandse Zaken (JBZ)				
			Politie & justitiële samenwerking in strafzaken (PJSS)				
			Europese politieke samenwerking (EPS)		Gemeenschappelijk buitenlands & veiligheidsbeleid (GBVB)		
West-Europese Unie (WEU)							

EU: Constante onderhandelingen

- Supranationaal v Intergouvernementeel
- Verdieping of Verbreding
- Stemverhoudingen, Institutionele machtsverhoudingen, subsidiariteit

Verdrag van Lissabon

- Verdeling bevoegdheden
- Vaste voorzitter ER
- Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor BZ en Veiligheidsbeleid (maar alleen als consensus bestaat)
- Meer zeggenschap EP (ook budget)
- QMV
- Rol nationale parlementen

Opbouw huidige Verdrag

- 1) Verdrag Europese Unie
- 2) Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
- 3) Handvest van de Grondrechten
 - Sterkere rol nationale parlementen

Wanneer is de EU bevoegd?

Krachtens het **subsidiariteitsbeginsel** treedt de Unie op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt. (lid 3)

Krachtens het **evenredigheidsbeginsel** gaan de inhoud en de vorm van het optreden van de Unie niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken (lid 4) ...’.

Verdeling bevoegdheden (art 2. t/m 6)

1. **Exclusief** (douane-unie, mededinging, monetair beleid EMU, handelspolitiek en biologische rijkdommen van de zee)
2. **Gedeelde bevoegdheden** (interne markt, sociaal beleid, landbouw en visserij, milieu, consumentenbescherming, vervoer, etc.)
3. **Aanvullende bevoegdheden** (o.a. industrie, cultuur, onderzoek, volksgezondheid, etc.)
4. **Intergouvernementeel** (buitenlands en veiligheidsbeleid)
5. **Coördinatie van het sociaal-economisch beleid**

Wat betekent “bevoegd”?

- **Exclusief bevoegd:** Enkel de EU mag op deze gebieden wetgeving aannemen en internationale akkoorden sluiten.
- **Gedeeltelijk bevoegd:** Lidstaten mogen geen wetten aannemen die afbreuk doen aan reeds aangenomen Europese wetgeving.

Wat betekent “bevoegd”?

- Voor wat betreft de bevoegdheden van de EU geldt het attributiebeginsel: de Unie kan slechts bevoegdheden uitoefenen die aan haar zijn toegekend in de verdragen (artikel 4 EU-Verdrag).
- Wanneer de Unie optreedt, heeft deze uitoefening van bevoegdheden enkel betrekking op de door de betrokken handeling van de Unie geregelde materie en niet op het gehele gebied. Wanneer de EU bijvoorbeeld in een richtlijn slechts een minimumharmonisatie heeft vastgelegd, blijven de lidstaten bevoegd strengere regels vast te stellen (zie bijvoorbeeld op het gebied van milieu: artikel 193 EU-Werkingsverdrag)

Wat betekent “bevoegd”?

Gemengde verdragen (bijv. TTIP)

Wanneer het voorgenomen akkoord onderwerpen bevat die deels tot de bevoegdheid van de EU behoren en deels tot die van de lidstaten, moet het akkoord worden gesloten door de EU en de lidstaten gezamenlijk.

"gemengde verdragen"

Positie van decentrale overheden

- Respect van EU-instellingen voor nationale identiteit, incl. lokaal en regionaal zelfbestuur
- Definitie van **subsidiariteit** is scherp
- Bevorderen territoriale samenhang als doelstelling van de EU
- Comité van de Regio's krijgt toegang tot Europees Hof van Justitie (incl. over subsidiariteit) en meer adviesrecht
- Inspraak van nationale parlementen dekt voor België ook de deelstaatparlementen (verklaring 51 en interparlementair samenwerkingsakkoord)

Deelstaatbevoegdheden

Gemeenschappen:

- Onderwijs, Jeugdzaken, Cultuur, Sport
- Toerisme
- Volksgezondheid

Gewesten:

- Cohesie/Regionaal beleid
- Landbouw, Visserij
- Milieu
- Industrie, Onderzoek
- Transport, Energie, Werkgelegenheid, Sociale Zaken

Wat zijn de Europese bevoegdheden?

2. Institutioneel kader



Institutionele Driehoek

**RAAD
(Lidstaten)**

(medebeslisser ,
implementatie en
uitvoering)



Europese Commissie

(initiatief, controle en
uitvoering)



Europees Parlement

(medebeslisser, controle &
advies)



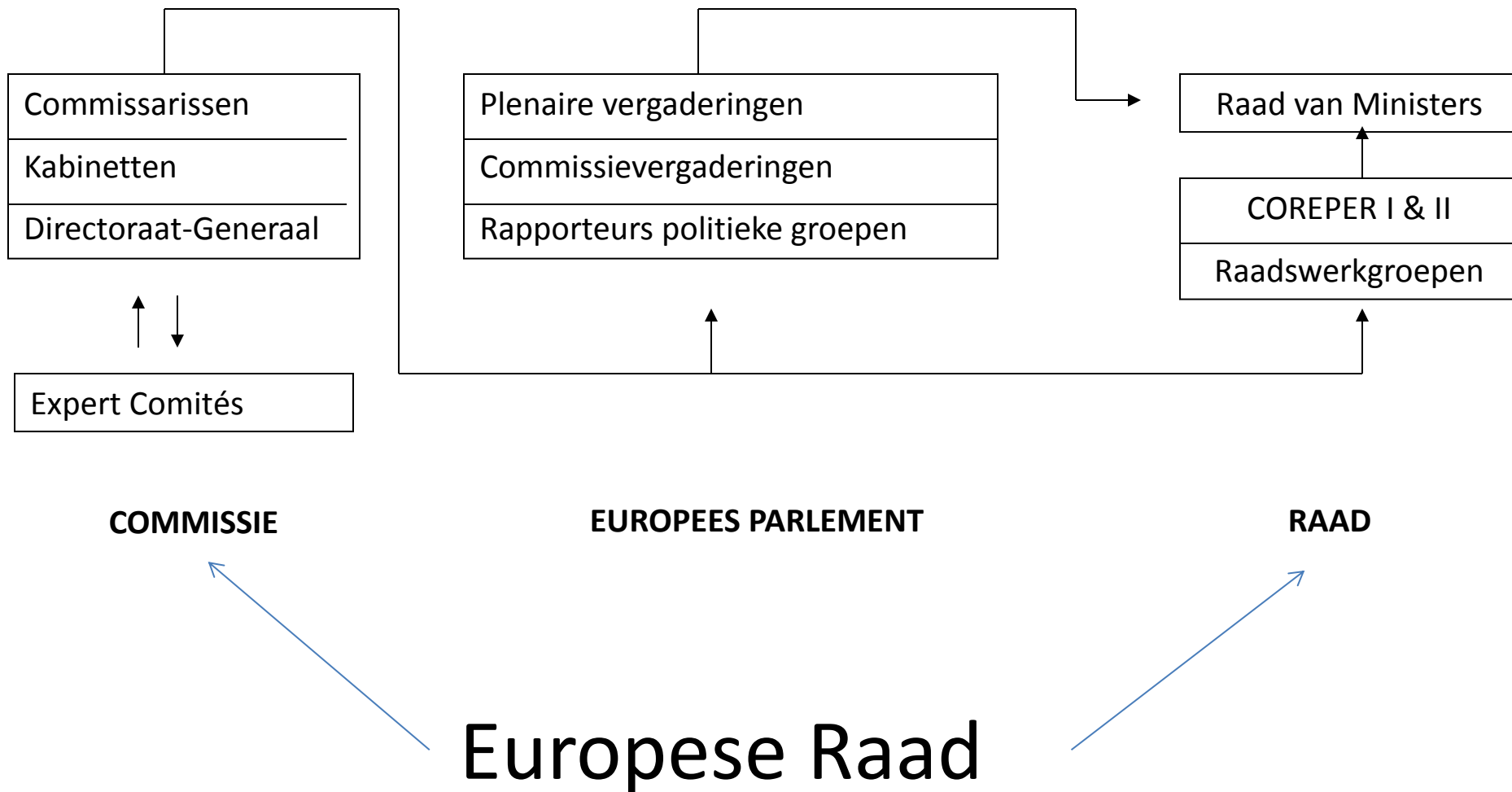
Europese instellingen

- Europese Raad
- Commissie
- Raad
- Europees Parlement
- Hof van Justitie
- Europese Rekenkamer
- Europese Centrale Bank

Maar er is meer.....

- Comité van de Regio's (CvdR)
- Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC)
- Agentschappen
- EIB
- Koepels
- Ngo's
- denktanks

Hoe komt EU beleid tot stand?



Europese Commissie



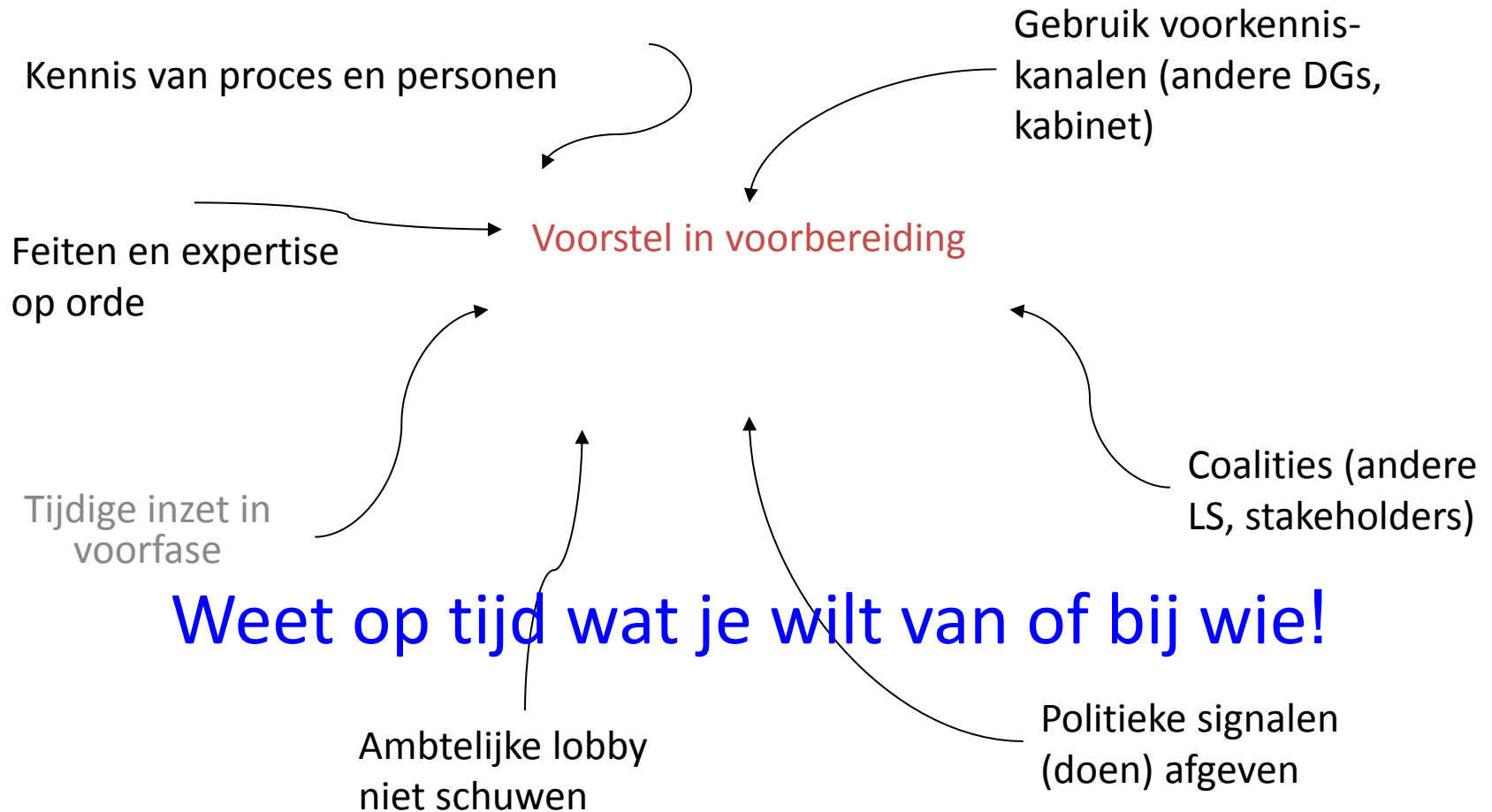
Recht van Initiatief
Uitvoering
Controle op naleving
Externe Vertegenwoordiging
Budgetbeheer



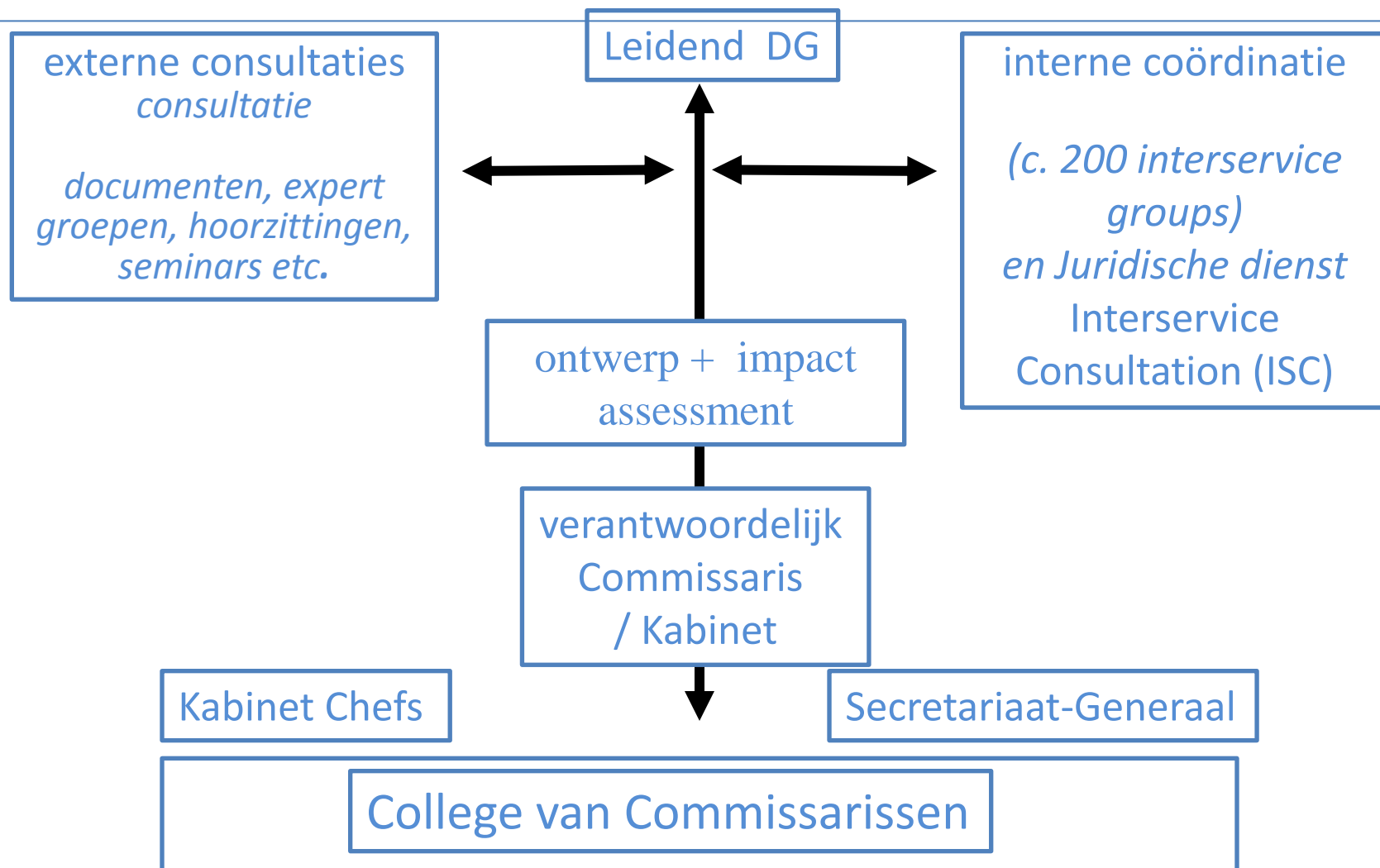
Output van de Commissie

- Groenboek
- Witboek
- Mededeling (communication)
- Ontwerp Verordening (regulation)
- Ontwerp Richtlijn (directive)
- Aanbeveling
- Aanbestedingen (call for proposals)
- Subsidies
- Meer? ?

Beïnvloeding COM-voorstellen



Hoe werkt de Commissie?



Afkortingen beleidsvormingsproces

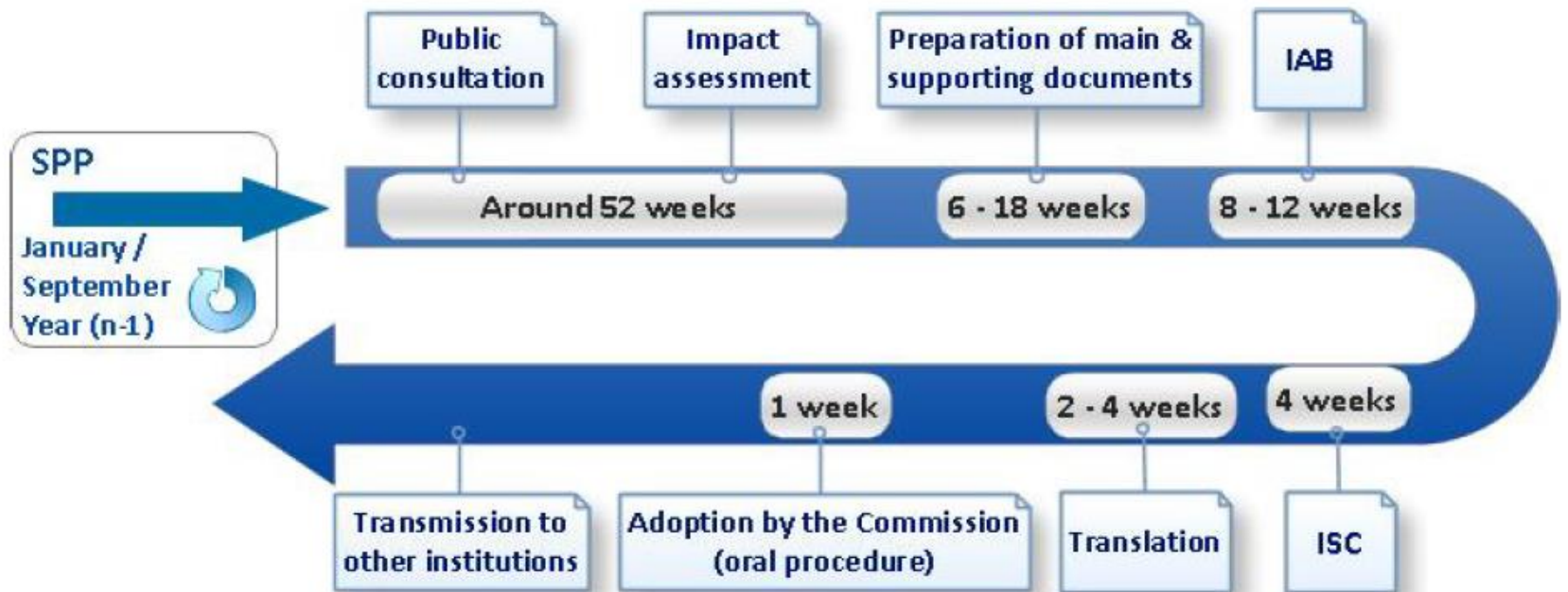
APS	Annual Policy Strategy
Roadmaps	
SPP	Strategic Planning Programming
CLWP	Com Legislative Work Program
(I)IA	(Integrated) Impact Assessment
IAB	Impact Assessment Board
ISC	Interservice Consultation
AAR	Annual Activity Report
Meer????	

Wat is een impact assessment?

IA geeft besluitvormers bewijs over de voor- en nadelen van beleidskeuzes.
Een IA left uit waarom actie ondernomen moet worden op EU niveau en waarom de gekozen benadering de juiste is (sub en prop)

- What is the nature and scale of the problem, how is it evolving, and who is most affected by it?
- Should the Union be involved?
- If so, what objectives should it set to address the problem?
- What are the main policy options for reaching these objectives?
- What are the likely economic, social and environmental impacts of those options?
- How do the main options compare in terms of effectiveness, efficiency and coherence in solving the problems?
- How could future monitoring and evaluation be organised?

Tijdslijn voor Impact Assessments



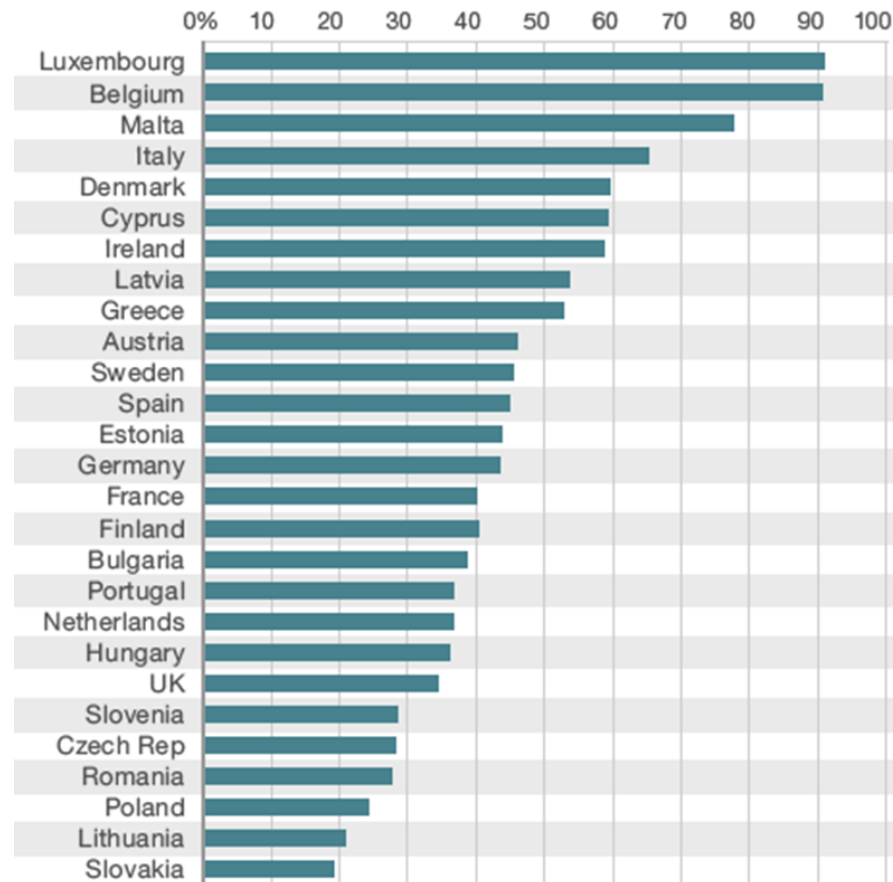
Organisatie van het EP

- Voorzitter van het EP: Martin Schulz
- 766 leden verdeeld over 7 fracties
- Belangrijke commissies
- Vanaf 2014: 750 leden + voorzitter



Opkomst EP verkiezingen

Turnout in 2009 European election



Politieke groepen

Fracties in het Europees Parlement

Europese politieke partij

1 [Fractie van de Europese Volkspartij](#)
(Christen-Democraten)

[Europese Volkspartij](#) (EVP)

2 [Fractie van de Progressieve Alliantie](#)
[van Socialisten en Democraten in het](#)
[EP](#) (Sociaal-Democraten)

[Partij van Europese Socialisten](#) (PES)

3 [Alliantie van Liberalen en](#)
[Democraten voor Europa](#) (Liberalen
en sociaal-liberalen)

[Alliantie van Liberalen en Democraten voor](#)
[Europa](#) (ALDE)

4 [De Groenen/Europese Vrije Alliantie](#)

[Europese Groene Partij](#) (EGP)

5 [Europese Conservatieven en](#)
[Hervormers](#)

6 [Europa van vrijheid en democratie](#)

7 [Europees Unitair Links/Noords Groen](#)
[Links](#)

geen

Lijst van vaste EP Commissies

Buitenlandse Zaken

Mensenrechten

Veiligheid en Defensie

Ontwikkelingssamenwerking

Internationale handel

Begroting

Begrotingscontrole

Economische en monetaire zaken

Werkgelegenheid en sociale zaken

Milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid

Industrie, onderzoek en energie

Interne markt en consumentenbescherming

Vervoer en toerisme

Regionale ontwikkeling

Visserij

Landbouw en plattelandsontwikkeling

Cultuur en onderwijs

Juridische zaken

Burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

Constitutionele zaken

Rechten van de vrouw en gendergelijkheid

Verzoekschriften

751 MEPs

Following the accession of Croatia, the EP currently has 766 MEPs. In line with the Lisbon Treaty, 751 MEPs will be elected in May 2014.

Seats per country in 2014

21	17	21	13	96	6	11	21	54	74	11	73	6	8	11	6	21	6	26	18	51	21	32	8	13	13	20	73
BELGIUM	BULGARIA	CZECH REPUBLIC	DENMARK	GERMANY	ESTONIA	IRELAND	GREECE	SPAIN	FRANCE	CROATIA	ITALY	CYPRUS	LATVIA	LITHUANIA	LUXEMBOURG	HUNGARY	MALTA	NETHERLANDS	AUSTRIA	POLAND	PORTUGAL	ROMANIA	SLOVENIA	SLOVAKIA	FINLAND	SWEDEN	UNITED KINGDOM



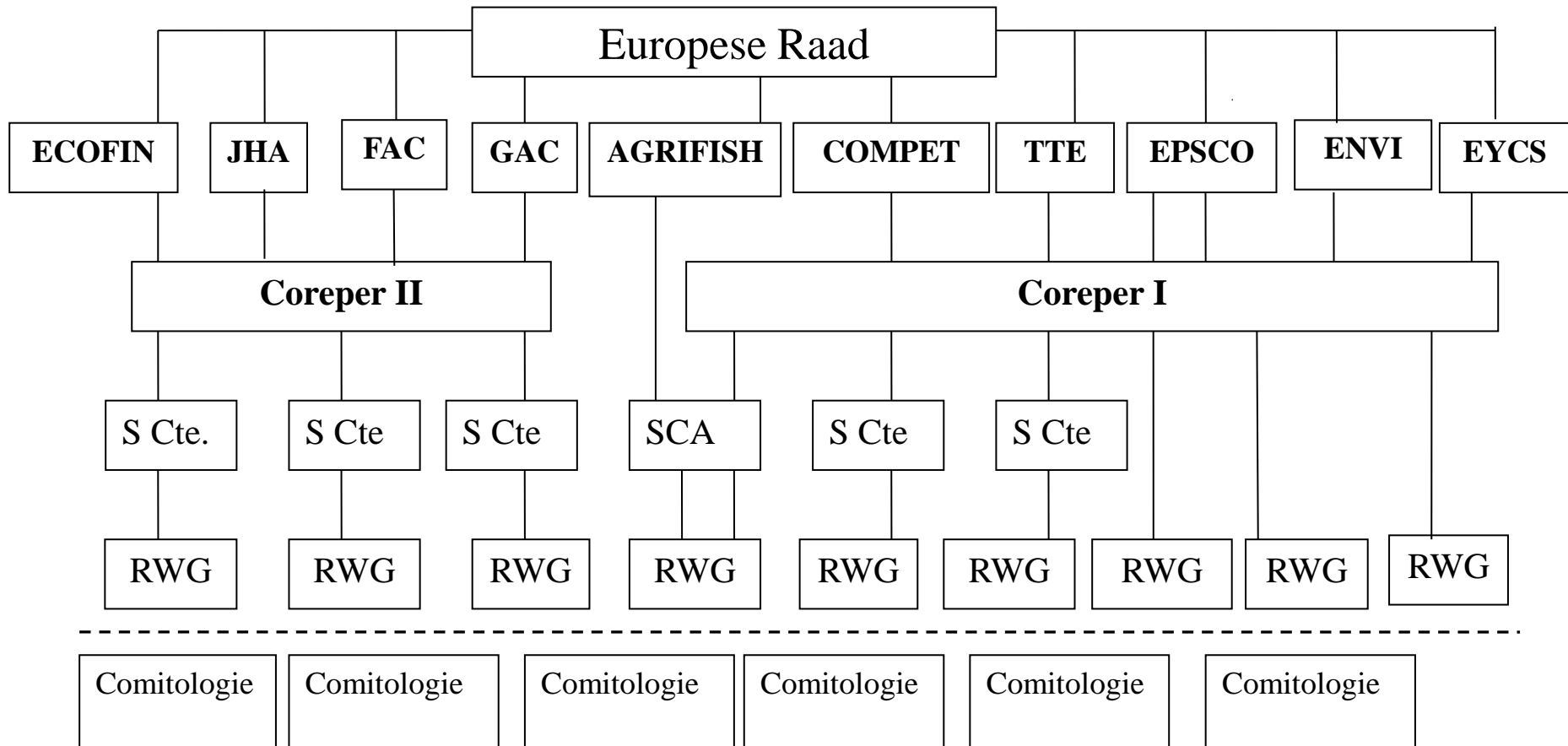
European Commission

The EU's executive body, responsible for proposing and implementing EU laws, monitoring the treaties and the day-to-day running of the EU.

Raad en Raadsformaties

1. Algemene zaken
2. Buitenlandse zaken
3. Economische en financiële zaken
4. Justitie en Binnenlandse zaken
5. Werkgelegenheid, Sociaal beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken
6. Concurrentievermogen
7. Vervoer, Telecommunicatie en Energie
8. Landbouw en Visserij
9. Milieu
10. Onderwijs, Jeugdzaken, Cultuur en Sport

Raadsstructuur



Onderhandelen in een Raadswerkgroep

- **Tijdig** algemeen standpunt en inzet, position paper, standpunt op onderdelen
- **Onderbouwing** standpunten (inhoudelijk, wetenschappelijk, maatschappelijk, politiek)
- **Voorzitterschap en Raadssecretariaat**: relatie onderhouden
- **Coalitievorming**: samenwerking, overeenkomsten, steun (met LS)
- **Alternatieven** (teksten) aandragen, nieuwe inzichten, ontwikkelingen
- **Parallel**: overleg COM & VZ-schap & EP/ informele contacten
- **Politieke dekking** (voor hardheid positie)

Secretariat

Lithuanian EU
Presidency

General

COMMISSION

Seating Arrangement Lithuanian Presidency July – December 2013

IE CY DK PL HU BE ES SE CZ FR SI PT DE HR



LT EL IT LV LU NL SK MT UK EE BG AT RO FI

Stemmen in de Raad

DE, FR, IT, UK	29
ES, PL	27
RO	14
NL	13
BE, EL, PT, CZ, HU	12
BG, SE, AT	10
DK, FI, IE, SK, LT, HR	7
LU, LV, SI, EE, CY	4
MT	3

Totaal: 352

1. Meerderheid van stemmen
2. Gekwalificeerde meerderheid
>is 260
en minimaal 15 lidstaten voor

**Na 1 nov. 2014:
55% van aantal lidstaten (min 15)
en 65% totale EU bevolking**

Europese Raad

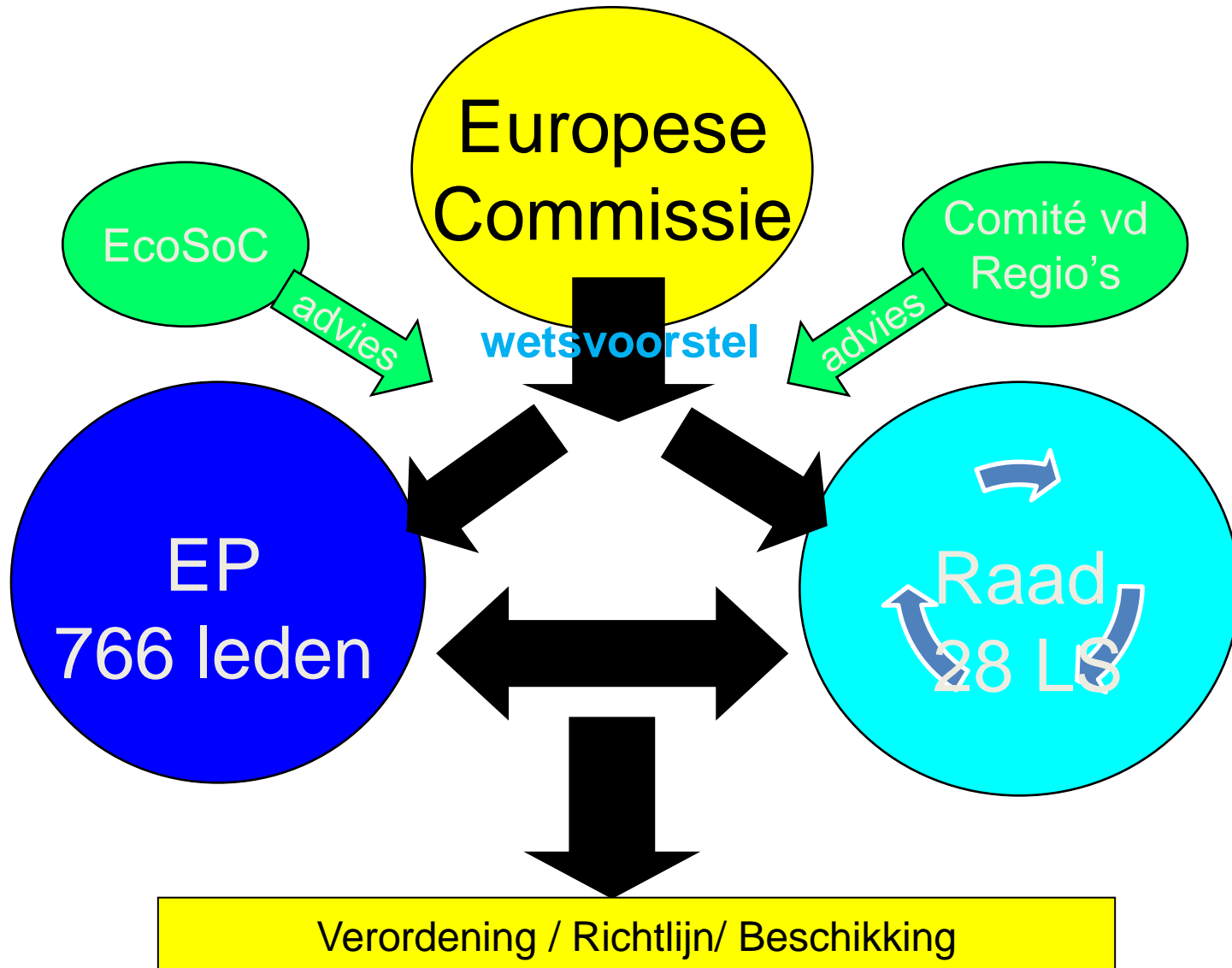


http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/videos/what_council.mp4

(filmpje)



3. Europese Besluitvorming



Besluitvormingsstructuur

Intergouvernementeel:

- Europese Raad
- Raad van Ministers

Uitdagingen: effectiviteit in crisis tijd, meer nadruk op nationale belangen, democratisch ongenoegden

Supranationaal:

- Europese Commissie
- Europees Parlement

Verzwakking macht van de Commissie; machtsstrijd tussen Europees Parlement en de Raad

Beleidsvorming

Beleidsimplementatie

Beleidscorrectie

Agenda
setting

Formulering

Besluit-
vorming

Formele
Omzetting

Praktische
Toepassing

Naleving /
Controle

Administratieve
procedure

Juridische
procedure

COM

COM

EP

Lidstaat

Lidstaat

Expert
Groepen,
Advies
comités

Raad /
Coreper/
WG

COR

ESC

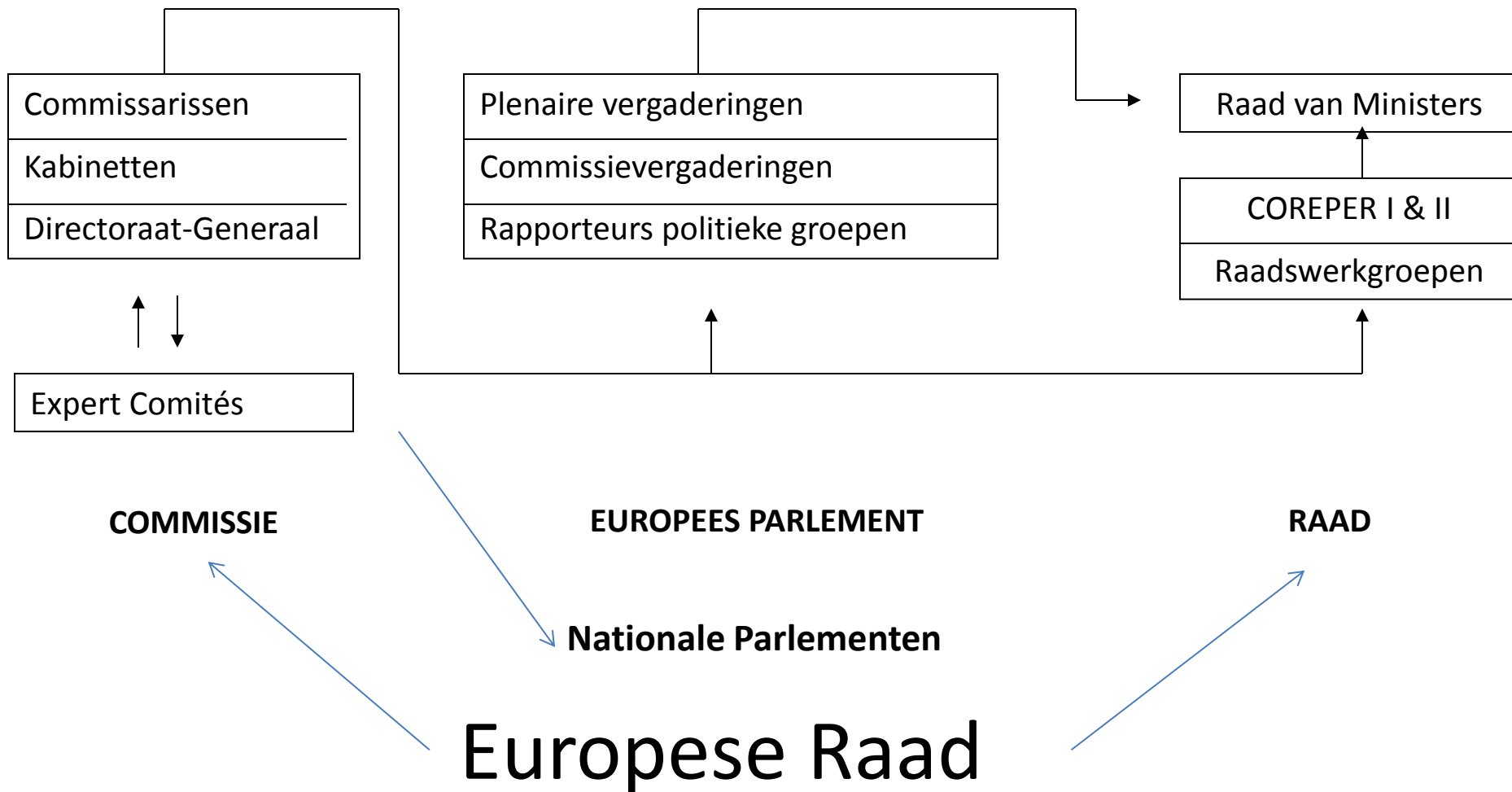
Comitologie

COM

EHJ

Europese Raad & Roulerend EU voorzitterschap

Hoe komt EU beleid tot stand?



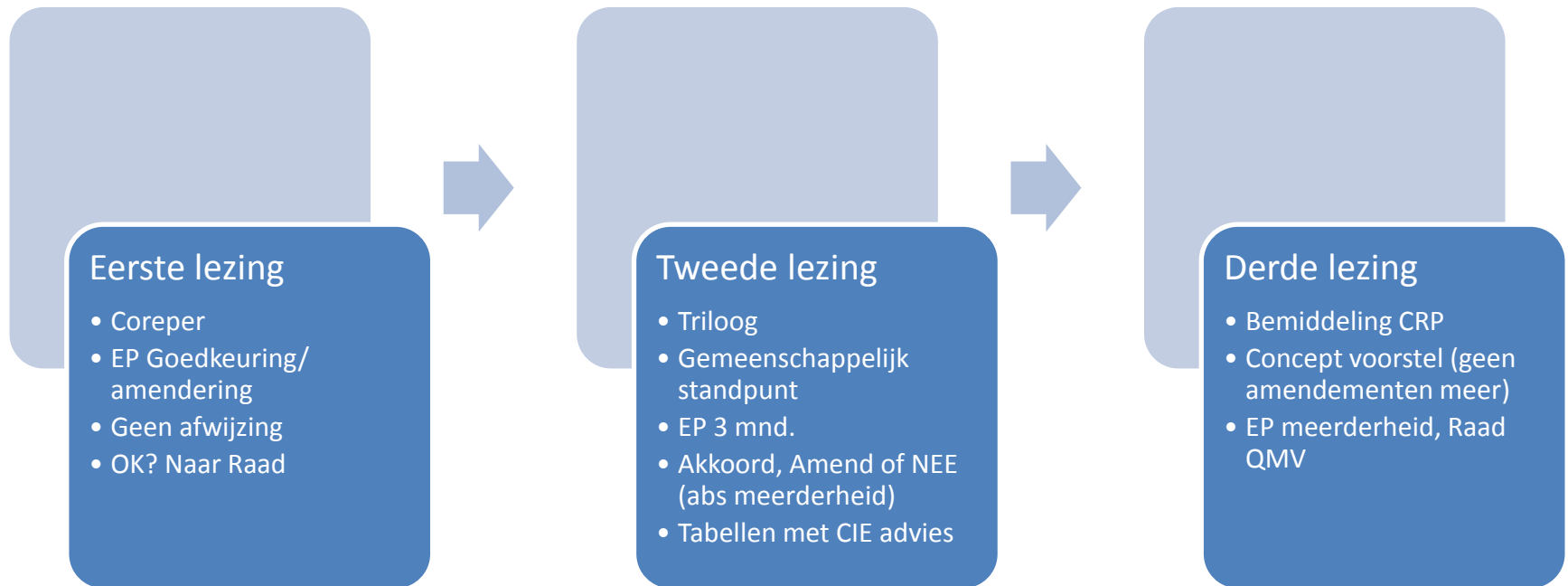
Wetgevingsprocedures

- Gewone wetgevingsprocedure:
 - 1) Verordening (regulation): direct toepasbaar
 - 2) Richtlijn (directive): omzetting
- Raadplegingsprocedure
- Instemmingsprocedure
- Begrotingsprocedure
- Goedkeuring van de Europese Commissie

Uitgangspunten gewone wetgeving

1. Commissie heeft het initiatief recht
2. Gelijkheid tussen het Europees Parlement en de Raad als co-wetgevers: als er geen overeenstemming wordt bereikt dan komt er geen wetgeving
3. De nationale parlementen voeren eerst een subsidiariteitstoets uit (8 weken)
4. Procedure in verschillende stappen (tot max. 3 lezingen), waarbij in elk stadium een besluit genomen kan worden
5. Verschillende tijdslimieten en meerderheden in elke lezing

Gewone wetgevingsprocedure



Voorbeeld: ACTA (anti counterfeiting)



Mixed agreement

- Article 23 of the treaty which not only insists on criminal penalties for piracy but also for those accused of "aiding and abetting" copyright infringement.

Gewone wetgevingsprocedure (1)

1) Eerste lezing EP

voorbereiding op commissieniveau en benoeming van rapporteur en schaduwrapporteur die een rapport voorbereidt waarover de commissie stemt

dan behandeling in de Plenaire vergadering: besluitvorming bij eenvoudige meerderheid. Bij instemming gaat het naar de Raad

Als het EP niet instemt dan mogelijk besluit in de informele triloog.

Geen tijdslimieten voor de 1^e lezing

Gewone wetgevingsprocedure (2)

2) Tweede lezing EP

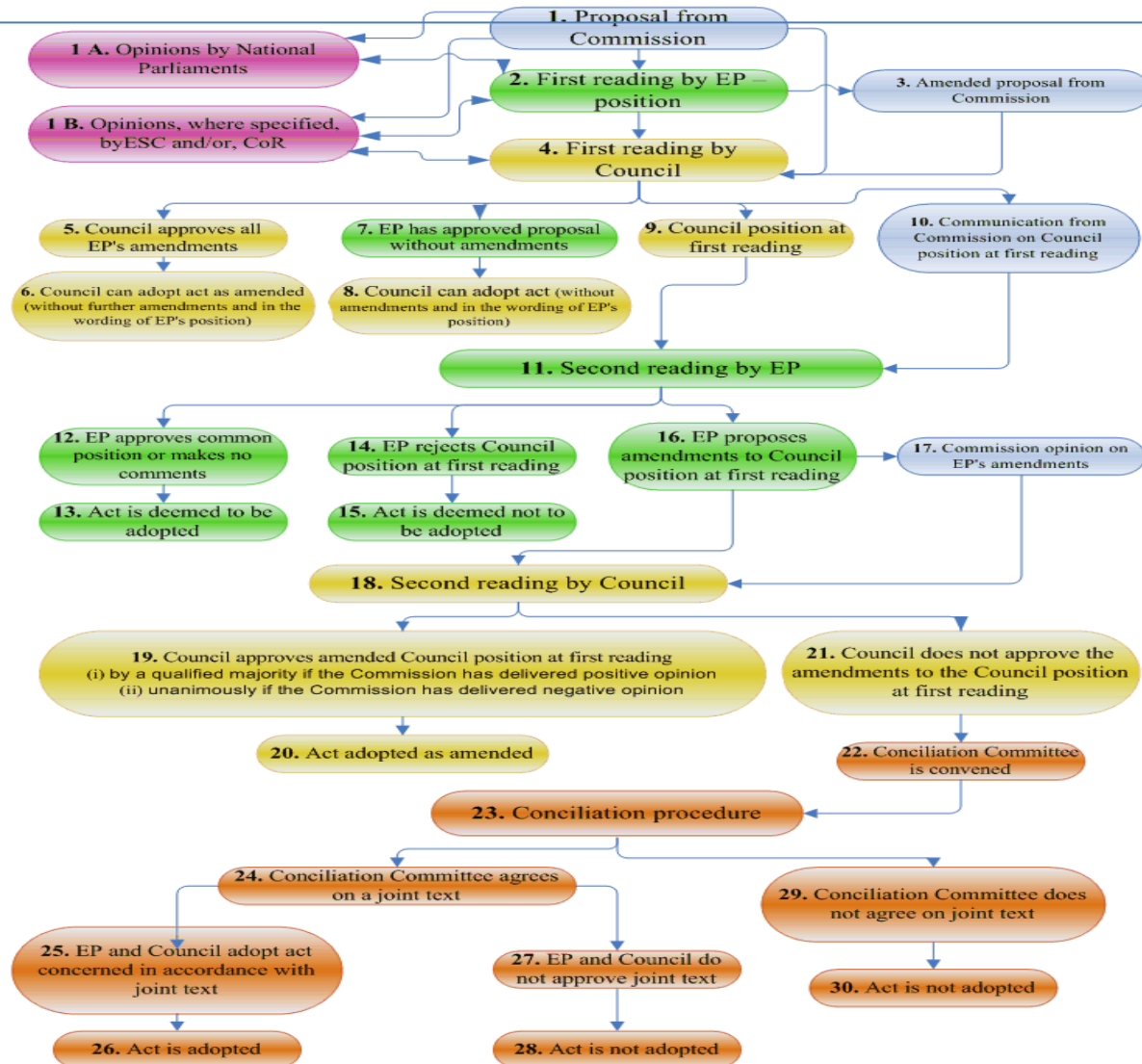
- Er is een tijdslimiet van 3-4 maanden
- Alleen de vaste EP commissie bespreekt het gemeenschappelijke standpunt van de raad inzake het dossier. Scherpe criteria voor inbrengen van amendementen
- Stemming in Plenaire vergadering: aanname bij gewone meerderheid, verwerping bij absolute meerderheid
- Mogelijkheid tot informele onderhandelingen
- Anders naar de Raad voor 2^e lezing en conciliatie

Gewone wetgevingsprocedure (3)

3) Conciliatie (bemiddeling) en 3^e lezing

- Er wordt een conciliatie opgestart als de Raad niet alle AP amendementen uit de 2^e lezing goedkeurt
- Strikte tijdslimieten (3 keer 6-8 weken)
- Doel voor EP en Raad: overeenstemming bereiken met de hulp van de Europese Commissie
- Bij overeenstemming in het bemiddelingscomité:
3^e lezing –EP neemt aan bij meerderheid en Raad
- Bij GEEN overeenstemming: GEEN wetgeving.

Europees Parlement



En dan: de Comitologie!



Gedelegeerde handeling

- Een gedelegeerde handeling:
 - vindt zijn oorsprong in een wetgevingshandeling
 - is van algemene strekking
 - is een handeling die niet-essentiële onderdelen van de basishandeling aanvult of wijzigt.

Gedelegeerde handelingen vormen a.h.w. een nadere uitwerking van het 'wat' van de basishandeling.

Voorbeeld

- Voorbeeld: een bijlage bij een Richtlijn bevat uitzonderingen verbod gebruik van gevaarlijke stoffen in elektronische apparatuur.

Bijv. vooruitgang in de technologie: bijlage wijzigen.

Het wijzigen van deze bijlage kan dan gebeuren door middel van het vaststellen van een gedelegeerde handeling door de Commissie.

Wat is comitologie?

- **comité van vertegenwoordigers van de lidstaten.** De diverse procedures die deze comités hanteren, worden samen "comitologie" genoemd.
- Het belangrijkste doel van de comités is **advies geven over de maatregelen die de Commissie wil nemen.**

Comitologie

- De wetgever kent aan de Commissie de bevoegdheid toe om uniforme uitvoeringsregels vast te stellen, ter uitvoering van bijvoorbeeld een richtlijn of verordening.
Het gaat daarbij overwegend om het vaststellen van technische en praktische zaken.

Comitologie begrijpen

- EU wetgever: essentiële onderdelen van een regeling
- Commissie: werkt niet-essentiële onderdelen nader uit
- Commissie wordt geassisteerd door comités van nationale experts
- Nut voor de Commissie: legitimiteit verhoogd door input van de lidstaten
- Nut voor de lidstaten: controle van de Commissie
- Probleem: democratische controle + transparantie

Comitologie begrijpen

- Formeel alleen voor Uitvoeringshandelingen (comitologie Verordening 182/2011/EU)

Voor Lissabon: 4 comitéprocedures

- Regelgevende procedure met toetsing
- Regelgevend
- Beheer
- Advies

Na Lissabon:

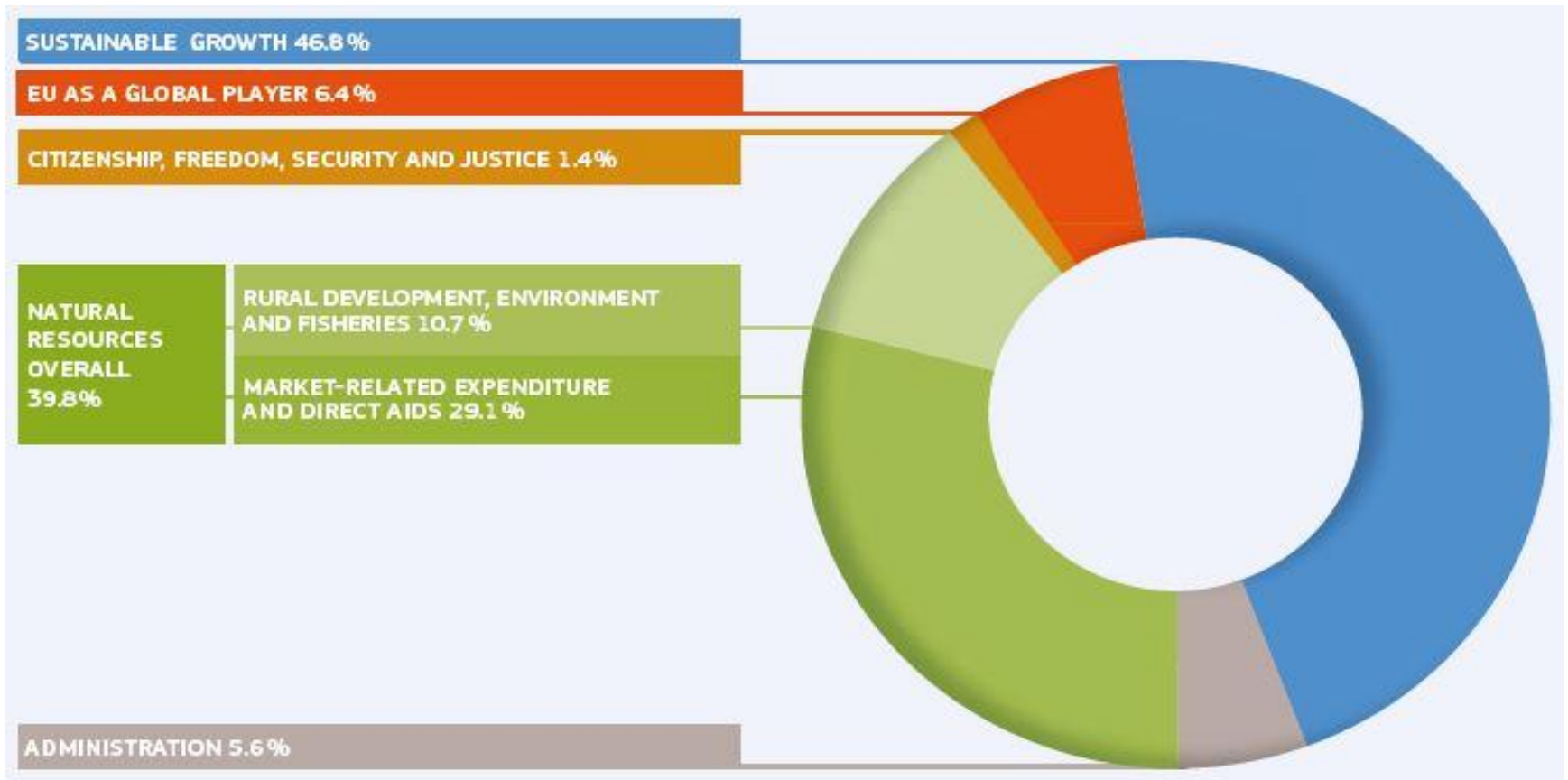
- Gedelegeerde handeling (art. 290 VWEU): tussen wetgeving en uitvoering in (maar kan nooit essentieel zijn)
- Uitvoeringshandeling (art. 291 VWEU): pure uitvoering

4. Financieel kader



'Unfortunately it's only big enough to hold the hot air from EU budget meetings.'

EU Budgeting 2013

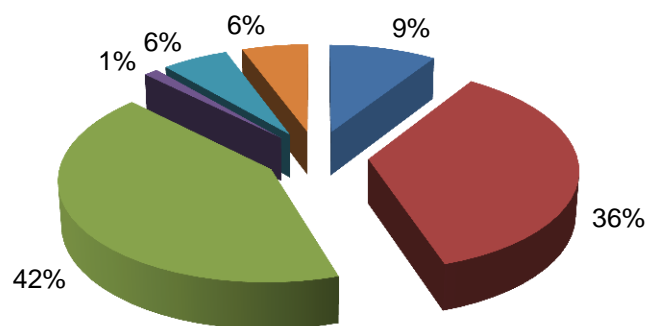


EU Begroting 2013

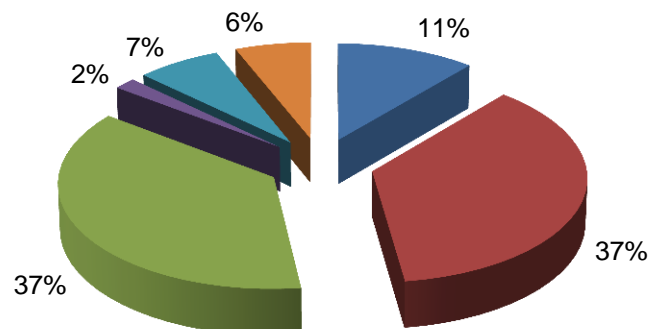
Heading	Billion €		% of total budget	
	CA	PA	CA	PA
1. Sustainable Growth	70,6	59,1	46,8	44,5
1a. Competitiveness for growth and employment	16,1	11,9	10,7	8,9
1b. Cohesion for growth and employment	54,5	47,2	36,1	35,5
2. Preservation and management of natural resources	60,2	57,5	39,8	43,3
<i>of which market related expenditure & direct aids</i>	44,0	44,0	29,1	33,1
<i>of which Rural development, environment & fisheries</i>	16,2	13,5	10,7	10,2
3. Citizenship, freedom, security and justice ¹	2,1	1,5	1,4	1,2
3a. Freedom, security and justice	1,4	0,9	0,9	0,7
3b. Citizenship ²	0,7	0,6	0,5	0,5
4. EU as a global player	9,6	6,3	6,4	4,8
5. Administration	8,4	8,4	5,6	6,3
Total	150,9	132,8	100	100
In % of EU-27 GNI	1,13	0,99		

Huidig versus Commissievoorstel

2007-2013



2014-2020



Meerjarige financiële programma's

- **Horizon2020**

- € 79 401,83 miljoen (COM voorstel 2014-2020)
- Horizon 2020 start op 1 januari 2014 is de opvolger van het Zevende Kaderprogramma (KP7)

- **Erasmus +**

- € 14 774,52 miljoen (COM voorstel 2014-2020)
- Samenvoeging van bestaande programma's m.b.t. educatie, training, jeugd en sport,
 - Inclusief Lifelong Learning Programme (Comenius , Erasmus, Leonardo da Vinci, Grundtvig)
 - Inclusief Youth in Action
 - Inclusief Erasmus Mundus, Tempus, Alfa, Edulink

- **Creative Europe**

- € 1 462,72 miljoen (COM voorstel 2014-2020)
- Samenvoeging van bestaande programma's o.a. MEDIA, MEDIA Mundus en Cultuur programma
- Budget wordt verdeeld als volgt: 56 % MEDIA sub-programme, 31 % for the Culture sub-programme en 13 % voor overige

- **COSME**

- € 2 298,24 miljoen(COM voorstel 2014-2020)
- Samenvoeging bestaande programma's o.a. Entrepreneurship and Innovation Programme (EIP) under the Competitiveness and Innovation Framework Programme (CIP).

Fondsen

- Connecting Europe Facility

- € 21 936,76 miljoen (COM voorstel 2014-2020)
- Fonds gericht pan-Europese energie-, transport- en ICT-projecten zal financieren om de interne markt te verstevigen

- European Maritime & Fisheries Fund (EMFF)

- 7 404,84 miljoen (COM voorstel 2014-2020)
- Fonds gericht om de doelen van het CFP (Common Fisheries Policy) en IMP (Integrated Maritime Policy) te realiseren

- Asylum and Migration Fund (AMF)

- 3 137,42 miljoen (COM voorstel 2014-2020)
- Fonds ontstaan uit European Refugee Fund, European Return Fund and European Integration Fund

- Life +

- € 3 456,66 miljoen (COM voorstel 2014-2020)
- Environmental climate action

- Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB)

- € 312 735 miljoen (COM voorstel 2014-2020)
- 1e pijler directe betalingen en marktmaatregelen

- Europees Landbouw Fonds voor Plattelandsontwikkeling

- € 95 577,05 miljoen (COM voorstel 2014-2020)
- “2e pijler van het GLB

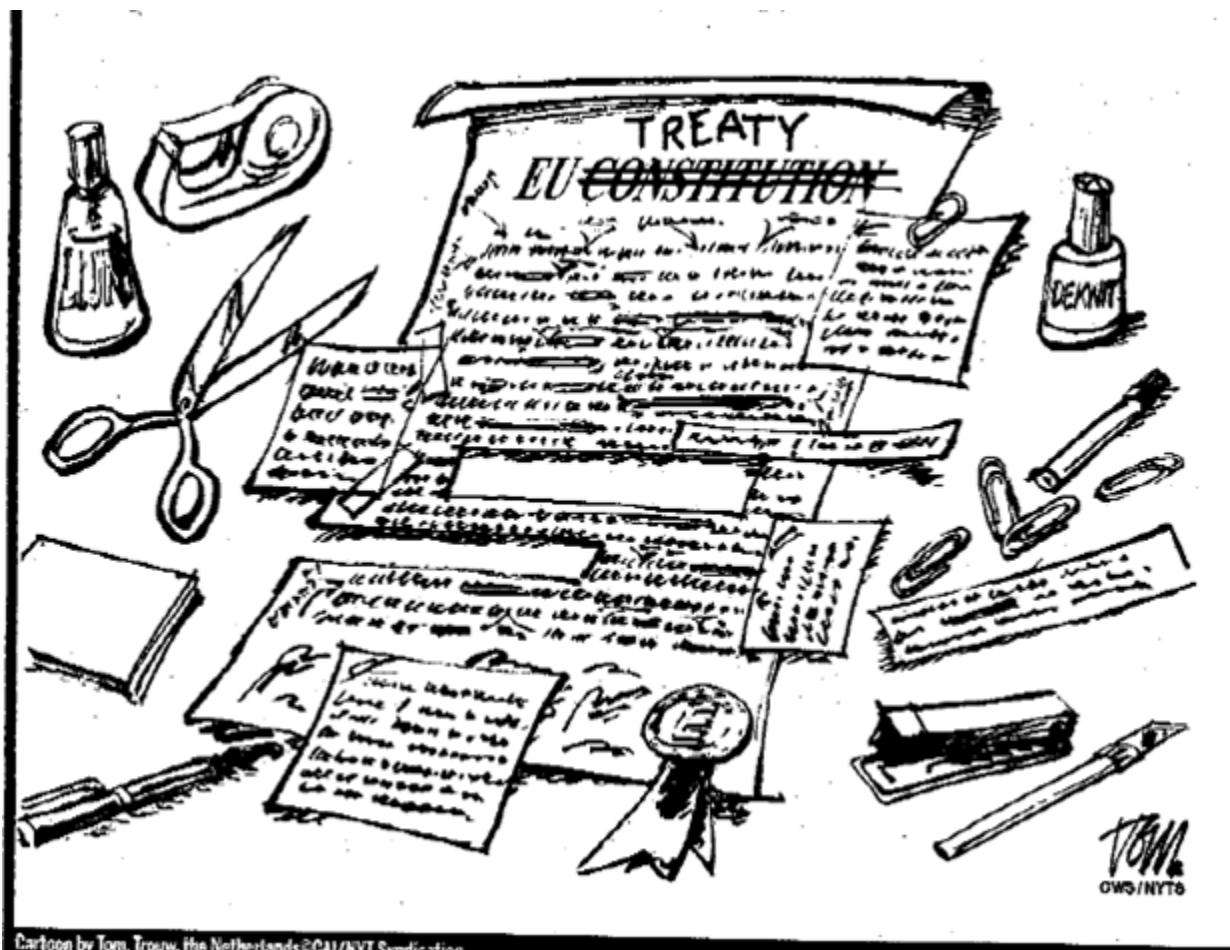
- Cohesie beleid

- **Cohesiefonds** € 74 928,36 miljoen (COM voorstel 2014-2020)
- Gericht op sociale en economische ongelijkheid
- Europees Sociaal Fonds (ESF)
- Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)

Modernisering ?

VASTLEGGINGSKREDIETEN	TOTAAL 2007-2013	TOTAAL 2014-2020	% groei
1a: Concurrentiekracht en innovatie	91.495	125.614	37%
1b: Economische, sociale en territoriale samenhang	354.815	325.149	-8%
2. Duurzame groei: natuurlijke hulpbronnen	420.682	373.179	-11%
3. Veiligheid en Burgerschap	12.366	15.686	27%
4. Europa als wereldspeler	56.815	58.704	3%
5. Administratie	57.082	61.629	9%

5. Toekomstige ontwikkelingen



Cartoon by Tom Trow, the Netherlands. ©CAI/NVT Syndication

Hervormingen Lissabon Verdrag

**Eenvoudiger, transparanter, democratischer
en versterkte rol EU in buitenland???**

- Vereenvoudiging structuur (geen pijlers)
- EU verdrag en Verdrag betreffende de werking van de Unie
- Vaste voorzitter Europese Raad
- HV voor GBVB en EDEO
- Meerderheidsbesluitvorming in Raad
- EP: gewone wetgevingsprocedure en comitologie
- Meer bevoegdheden nationale parlementen
- Burgerinitiatief
- Handvest van de Grondrechten
- Afbakening van de bevoegdheden EU en lidstaten

Gevolgen van de Eurocrisis?

Verschuivende inter-institutionele verhoudingen

- Europese Raad als politieke koersbepaler en 'crisismanager'
- Europese Commissie meer uitvoerende en controlerende bevoegdheden in het economisch beleid (toezicht op begrotingscyclus nationale overheden)
- Sterkere banden Commissie en EP tov Raad
- Rol nationale parlementen? Problemen met legitimiteit

Toekomst: meer gedifferentieerde integratie?