



---

## AANGENOMEN TEKSTEN

*Voorlopige uitgave*

---

### **P8\_TA-PROV(2019)0044**

#### **Gedifferentieerde integratie**

#### **Resolutie van het Europees Parlement van 17 januari 2019 over gedifferentieerde integratie (2018/2093(INI))**

*Het Europees Parlement,*

- gezien het Witboek van de Commissie van 1 maart 2017 over de toekomst van Europa: Beschouwingen en scenario's voor de EU27 tegen 2025 (COM(2017)2025) en de bijgaande discussienota's over de toekomst van de EU-financiën, over de toekomst van de Europese defensie, over de verdieping van de economische en monetaire unie, over het in goede banen leiden van de mondialisering en over de sociale dimensie van Europa,
  - gezien zijn resolutie van 16 februari 2017 over de verbetering van de werking van de Europese Unie, voortbouwend op het potentieel van het Verdrag van Lissabon<sup>1</sup>,
  - gezien zijn resolutie van 16 februari 2017 over mogelijke ontwikkelingen en aanpassingen van het huidige institutionele bestel van de Europese Unie<sup>2</sup>,
  - gezien zijn resolutie van 12 december 2013 over grondwettelijke problemen in verband met meerlagige governance in de Europese Unie<sup>3</sup>,
  - gezien artikel 52 van zijn Reglement,
  - gezien het verslag van de Commissie constitutionele zaken en de adviezen van de Commissie economische en monetaire zaken en de Begrotingscommissie (A8-0402/2018),
- A. overwegende dat gedifferentieerde integratie een meerduidig begrip is, dat verschillende fenomenen vanuit zowel politiek als technisch oogpunt kan definiëren;
- B. overwegende dat het integratieproces in de EU wordt gekenmerkt door een snel toenemend aantal uiteenlopende vormen van gedifferentieerde integratie in de context

---

<sup>1</sup> PB C 252 van 18.7.2018, blz. 215.

<sup>2</sup> PB C 252 van 18.7.2018, blz. 201.

<sup>3</sup> PB C 468 van 15.12.2016, blz. 176.

van zowel het primaire als het secundaire recht;

- C. overwegende dat de politieke perceptie van gedifferentieerde integratie sterk varieert naargelang van de nationale context; overwegende dat gedifferentieerde integratie in sommige lidstaten die al langer lid zijn van de EU, een positieve connotatie kan hebben, namelijk het creëren van een "voortrekkersgroep" die sneller vooruitgang maakt met diepere integratie, terwijl het in de lidstaten die recenter tot de Unie zijn toegetreden, vaak wordt gezien als een weg naar het creëren van eersterangs en tweederangs EU-lidstaten;
- D. overwegende dat gedifferentieerde integratie ook verwijst naar een hele reeks verschillende mechanismen, die elk zeer uiteenlopende gevolgen kunnen hebben voor de Europese integratie; overwegende dat er een onderscheid kan worden gemaakt tussen differentiatie in de tijd, m.a.w. een Europa met verschillende snelheden, waar dezelfde doelen worden nagestreefd maar de snelheid om die doelen te bereiken verschillend is, differentiatie van de manier waarop, m.a.w. een Europa à la carte, en differentiatie in de ruimte, vaak "variabele geometrie" genoemd;
- E. overwegende dat differentiatie een stabiel kenmerk van de Europese integratie is geweest, niet alleen op gebieden waarop de EU bevoegdheden heeft, maar ook daarbuiten, en dat die differentiatie soms tegelijkertijd verdieping en uitbreiding van de EU mogelijk heeft gemaakt; overwegende dat differentiatie en integratie dus niet als elkaars tegenovergestelde kunnen worden beschouwd, en dat differentiatie evenmin als een innovatieve weg voor de toekomst van de Unie kan worden gepresenteerd;
- F. overwegende dat gedifferentieerde integratie weliswaar een pragmatisch hulpmiddel kan zijn om de Europese integratie vooruit te helpen, maar slechts spaarzaam en binnen zorgvuldig bepaalde grenzen mag worden gebruikt wegens het risico op fragmentatie van de Unie en haar institutionele kader; overwegende dat gedifferentieerde integratie uiteindelijk gericht moet zijn op het bevorderen van de integratie van lidstaten en niet het uitsluiten van lidstaten;
- G. overwegende dat de ervaring leert dat onderlinge afhankelijkheid een factor achter integratie is, maar dat politisering vaak een obstakel voor integratie vormt; overwegende dat bijgevolg de beleidsterreinen van de EU met de sterkste integratie, zoals de harmonisatie en regulering van de interne markt, meestal de minst gepolitiseerde zijn, terwijl gedifferentieerde integratie zich het meest waarschijnlijk lijkt aan te dienen op beleidsterreinen die door sterke politieke polarisatie worden gekenmerkt, zoals monetair beleid, defensie, grenscontrole, grondrechten of belastingen;
- H. overwegende dat het scheppen van politieke banden en onderlinge afhankelijkheid tussen de lidstaten in doorslaggevende mate heeft bijgedragen tot hun integratie binnen de Unie;
- I. overwegende dat de Verdragen de lidstaten de mogelijkheid bieden om verschillende integratietrajecten te volgen, namelijk via nauwere samenwerking (artikel 20 VEU) en permanente gestructureerde samenwerking (artikel 46 VEU), maar geen bepalingen bevatten over permanente flexibiliteit of gedifferentieerde integratie als langetermijndoelstelling of beginsel van Europese integratie; overwegende dat deze verschillende integratietrajecten slechts op een klein aantal beleidsterreinen mogen

worden toegepast, inclusief moeten zijn, zodat alle lidstaten kunnen deelnemen, en het in artikel 1 VEU bedoelde proces van totstandbrenging van een steeds hechter verbond niet mogen ondermijnen;

voorts overwegende dat de versterkte samenwerking in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid thans een feit is en bijdraagt tot de opbouw van een echte Europese defensie-unie;

- J. overwegende dat alle bestaande gevallen van gedifferentieerde integratie, met uitzondering van de belasting op financiële transacties, in de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen hadden kunnen worden goedgekeurd als in artikel 329, lid 2, van het Verdrag betreffende werking van de Europese Unie was voorzien in gekwalificeerde meerderheid in plaats van eenparigheid;
- K. overwegende dat sommige vormen van gedifferentieerde integratie middelpuntzoekende effecten kunnen hebben, waardoor meer lidstaten ertoe worden aangezet om zich later bij het initiatief aan te sluiten;
- L. overwegende dat het differentiatieproces heeft geleid tot initiatieven binnen het EU-rechtskader, maar ook tot een aantal flexibelere intergouvernementele juridische regelingen, die hebben geleid tot het ontstaan van een complex systeem dat voor de burger moeilijk te begrijpen is;
- M. overwegende dat de lidstaten niet de enige mogelijke actoren van gedifferentieerde integratie zijn; overwegende dat Verordening (EG) nr. 1082/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS)<sup>1</sup> reeds transnationale samenwerking op basis van een gemeenschappelijk belang mogelijk maakt;
  - 1. benadrukt dat de discussie rond gedifferentieerde integratie niet dient te gaan over "voor differentiatie" versus "tegen differentiatie", maar over de beste manieren om gedifferentieerde integratie – die al een politieke realiteit is – binnen het institutionele kader van de EU te gebruiken in het belang van de Unie en haar burgers;
  - 2. herinnert aan zijn conclusies dat intergouvernementele besluitvormingsstructuren en -processen de institutionele verantwoordelijkheid complexer maken en tot minder transparantie en democratische verantwoording leiden, en dat de communautaire methode het meest geschikt is voor de werking van de Unie;
  - 3. is van mening dat gedifferentieerde integratie uiting moet geven aan de idee dat Europa niet volgens een uniforme benadering werkt en zich moet aanpassen aan de behoeften en wensen van zijn burgers; gelooft dat differentiatie soms nodig is om nieuwe Europese projecten op te zetten en de impasse te doorbreken die het gevolg is van nationale politieke omstandigheden die geen verband houden met het gemeenschappelijke project; gelooft bovendien dat differentiatie op pragmatische wijze moet worden gebruikt als constitutioneel instrument om voor flexibiliteit te zorgen zonder het algemeen belang van de Unie en de gelijke rechten en kansen van haar burgers te ondermijnen; herhaalt dat differentiatie alleen als tijdelijke stap in de richting van een effectievere en meer geïntegreerde beleidsvorming denkbaar is;

---

<sup>1</sup> PB L 210 van 31.7.2006, blz. 19.

4. is daarom van mening dat de Europese Raad de nodige tijd moet nemen om de Europese agenda vorm te geven door het nut van gezamenlijk optreden aan te tonen en te proberen alle lidstaten ervan te overtuigen om daaraan deel te nemen; benadrukt dat om het even welke soort gedifferentieerde integratie waarover overeenkomst wordt bereikt, daarom op de tweede plaats komt en geen strategische prioriteit is;
5. herhaalt dat het ervan overtuigd is dat gedifferentieerde integratie moet blijven openstaan voor alle lidstaten – zoals is bepaald in de artikelen 20 en 46 VEU – en moet blijven dienen als voorbeeld van diepere Europese integratie, waarbij geen enkele lidstaat op lange termijn van een beleidsterrein uitgesloten blijft, en niet mag worden gezien als een manier om oplossingen à la carte te faciliteren die de Uniemethode en het institutionele bestel van de EU dreigen te ondermijnen;
6. stelt dat om het even welke vorm van differentiatie-initiatief dat tot het ontstaan van eersterangs en tweederangs EU-lidstaten zou leiden of die indruk zou wekken, een grote politieke mislukking zou zijn, met negatieve gevolgen voor het EU-project;
7. vraagt dat een eventueel toekomstig model voor gedifferentieerde integratie zo wordt ontworpen dat het lidstaten die een "opt-in" wensen, stimulansen biedt en volledig steunt bij hun inspanningen met het oog op economische ontwikkeling en conversie teneinde binnen een redelijke termijn aan de vereiste criteria te voldoen;
8. meent dat een passend antwoord op de behoefte aan flexibele instrumenten erin bestaat een van de oorzaken van het probleem aan te pakken; vraagt daarom dat er in de Raad minder vaak met eenparigheid van stemmen en vaker met gekwalificeerde meerderheid wordt gestemd, door gebruik te maken van de overbruggingsclausule (artikel 48, lid 7, VEU);
9. is van mening dat gedifferentieerde integratie altijd binnen het kader van de Verdragsbepalingen moet plaatsvinden, de eenheid van de EU-instellingen moet handhaven en niet mag leiden tot het creëren van parallelle institutionele regelingen of regelingen die indirect indruisen tegen de geest en de fundamentele beginselen van het EU-recht, maar veeleer de oprichting mogelijk moet maken van specifieke organen, zonder afbreuk te doen aan de bevoegdheden en de rol van de EU-instellingen; herinnert eraan dat flexibiliteit en aanpassing aan specifieke nationale, regionale of lokale omstandigheden ook door middel van bepalingen van afgeleid recht zouden kunnen worden gewaarborgd;
10. benadrukt dat gedifferentieerde integratie niet mag leiden tot complexere besluitvormingsprocessen die de democratische verantwoordingsplicht van de EU-instellingen zouden ondergraven;
11. beschouwt de brexit als een kans om af te stappen van "opting-out"-modellen en over te stappen op niet-discriminerende en ondersteunende "opting-in"-modellen; benadrukt dat deze "opting-in"-modellen de vooruitgang in de richting van een "steeds hechter verbond" niet beperken tot de kleinste gemene deler van een uniforme oplossing, maar de nodige flexibiliteit mogelijk maken om vooruitgang te boeken en tegelijk de deur open te laten voor lidstaten die zowel bereid als in staat zijn om aan de noodzakelijke criteria te voldoen;
12. vraagt dat bij de volgende herziening van de Verdragen orde in het huidige

differentieproces wordt geschapen door een einde te maken aan permanente opt-outs en uitzonderingen op het primaire EU-recht voor afzonderlijke lidstaten, omdat die tot negatieve differentiatie in het primaire EU-recht leiden, de homogeniteit van het EU-recht in het algemeen verstoren en de sociale cohesie van de EU in gevaar brengen;

13. erkent evenwel dat voor nieuw lidstaten bepaalde overgangsperioden nodig kunnen zijn, maar dan wel strikt bij wijze van uitzondering, tijdelijk en per geval; dringt erop aan dat er een aantal duidelijke en afdwingbare wettelijke bepalingen worden ingevoerd om te voorkomen dat overgangsperioden worden bestendig;
14. dringt er daarom op aan dat EU-lidmaatschap dan volledige naleving van het primaire EU-recht op alle beleidsterreinen zou vereisen, terwijl landen die een nauwe relatie met de EU wensen zonder dat zij zich ertoe willen verbinden het primaire recht volledig na te leven en die niet tot de EU willen of kunnen toetreden, een of andere vorm van partnerschap moet worden aangeboden; is van mening dat deze relatie gepaard moet gaan met verplichtingen die aan de respectieve rechten verbonden zijn, zoals een bijdrage aan de EU-begroting, en afhankelijk moet worden gesteld van eerbiediging van de fundamentele waarden van de Unie, de rechtsstaat en, als het gaat om deelname aan de interne markt, de vier vrijheden;
15. onderstreept dat de eerbiediging en de bescherming van de fundamentele waarden van de EU de hoeksteen vormen van de Europese Unie als een op waarden gebaseerde gemeenschap en dat zij de lidstaten bijeenhouden; is dan ook van mening dat differentiatie niet mag worden toegestaan als het gaat om de eerbiediging van de bestaande grondrechten en waarden die in artikel 2 TEU zijn vastgelegd; benadrukt voorts dat differentiatie niet mogelijk mag zijn op beleidsterreinen waar niet-deelnemende lidstaten negatieve externe effecten zouden kunnen creëren, zoals economische en sociale dumping; vraagt dat de Commissie wanneer zij een voorstel voor nauwere samenwerking indient, grondig onderzoekt of het middelpuntvliedende effecten zou kunnen hebben, ook op lange termijn;
16. herinnert aan zijn aanbeveling om een partnerschap te definiëren om rondom de EU een kring van partners op te zetten voor staten die niet tot de Unie kunnen of willen toetreden, maar wel nauwe banden met de EU willen hebben<sup>1</sup>;
17. stelt voor om een speciale procedure vast te stellen die het mogelijk zou maken dat wanneer een nauwere samenwerking wordt aangegaan door een aantal staten met een gekwalificeerde meerderheid in de Raad en na goedkeuring door het Parlement, de bepalingen van de nauwere samenwerking na een aantal jaren in het EU-acquis worden opgenomen;
18. benadrukt dat flexibiliteit en differentiatie hand in hand moeten gaan met een versterking van de gemeenschappelijke regels op kerngebieden, zodat differentiatie niet tot politieke versplintering leidt; is daarom van mening dat een toekomstig Europees institutioneel kader Europese pijlers van politieke, economische, sociale en milieurechten moet omvatten waarop geen uitzondering mogelijk is;
19. erkent dat regionale samenwerking een belangrijke rol speelt bij de versterking van de Europese integratie, en is van mening dat de verdere ontwikkeling daarvan een groot

---

<sup>1</sup> PB C 252 van 18.7.2018, blz. 207.

potentieel heeft om de integratie te consolideren en te verdiepen door deze aan te passen aan de specifieke lokale omstandigheden en bereidheid tot samenwerking;

20. stelt voor dat er binnen het EU-recht instrumenten worden ontwikkeld en een begroting wordt vastgesteld voor het testen van grensoverschrijdende initiatieven binnen de EU rond kwesties die voor de hele EU van belang zijn, die uiteindelijk zouden kunnen leiden tot wetgevingsvoorstellen of gevallen van nauwere samenwerking;
21. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad, de Commissie en de nationale parlementen.