



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 10.5.2006
COM(2006) 211 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN DE EUROPESE RAAD**

EEN AGENDA VOOR DE BURGER

CONCRETE RESULTATEN VOOR EUROPA

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE EUROPESE RAAD

EEN AGENDA VOOR DE BURGER

CONCRETE RESULTATEN VOOR EUROPA

INLEIDING

In de gemondialiseerde wereld van vandaag is de Europese Unie meer dan ooit noodzakelijk, maar tegelijk is ze nooit eerder zo vaak ter discussie gesteld. Dit is de paradox waarop alle leiders in Europa, zowel in de EU-lidstaten als in de Europese instellingen, een antwoord moeten bieden.

De ontwikkeling van de Europese Unie is een uitzonderlijk succesverhaal dat heeft geleid tot nooit eerder geziene vrede, welvaart en stabiliteit. Tegelijk fungeert de Unie voor haar burgers als een soort schokdemper tegen veranderingen van buitenaf. De beginselen en waarden van de Europese Unie zijn niet gewijzigd: vrijheid, democratie, de rechtsstaat, verdraagzaamheid, solidariteit en vooruitgang door vreedzame samenwerking zijn vandaag even waardevol als bij de ondertekening van het Verdrag van Rome, en hetzelfde geldt voor de cruciale positie die culturele rijkdom en diversiteit binnen de Europese identiteit innemen. In de afgelopen 50 jaar hebben zich evenwel in Europa en de wereld wijzigingen voltrokken. De EU moet haar waarden bevorderen en uitdragen tegen een achtergrond van groeiende diversiteit en verandering. Bij de bijeenkomst in Hampton Court in oktober jl. bleek dat er een politieke consensus over de aard van deze uitdagingen bestaat en dat de EU een fundamentele rol moet spelen bij het aangaan van die uitdagingen door modernisering en hervormingen. De agenda die in Hampton Court is overeengekomen, met inbegrip van de ontwikkeling van een kenniseconomie, is cruciaal voor het creëren van groei en werkgelegenheid.

In de afgelopen 50 jaar is de burger steeds grotere verwachtingen ten aanzien van de Europese Unie gaan koesteren. Dat gegeven vormt tegelijk een erkenning van het toegenomen belang van de EU en een uitdaging voor alle Europese leiders. De burgers van de EU willen een duidelijker inzicht en inspraak in wat de EU doet en hoe ze dat doet. Zij beschouwen de EU als een organisatie die weliswaar belangrijk is maar ver van de burger af staat.

Het Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa heeft tot doel die kloof te helpen dichten. De Commissie staat nog steeds achter de beginselen en waarden van dat Verdrag en de verbeteringen die het tot stand zou brengen qua doeltreffendheid, openheid en verantwoordingsplicht van de EU. Het Grondwettelijk Verdrag is door vijftien lidstaten bekrachtigd en in de komende maanden zullen er wellicht nog een aantal landen volgen. De kiezers in twee lidstaten hebben in een referendum tegen het Verdrag gestemd en voorlopig bestaat nog geen consensus over de volgende stappen die moeten worden gezet.

Vandaag wenst de burger echter een doeltreffend functionerende Europese Unie. Bij de debatten over Plan D (democratie, dialoog en debat) is gebleken dat de Europese burger wenst dat de EU haar activiteit op talrijke terreinen uitbreidt: werkgelegenheid, beheer van de mondialisering, strijd tegen terrorisme en georganiseerde misdaad, bevordering van duurzame ontwikkeling en solidariteit.

Om op die wensen in te gaan heeft de EU ondanks het ontbreken van overeenstemming over het Grondwettelijk Verdrag een aantal belangrijke stappen ondernomen: overeenstemming over een zevenjarig financieel kader, een vernieuwde agenda voor groei en werkgelegenheid in het kader van de herziene Lissabon-strategie, een nieuwe sociale agenda, een hervormd stabiliteits-en groeipact, een actieplan ter versterking van de Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, een verdubbeling van de officiële ontwikkelingshulp tegen 2010, alsmede politieke overeenstemming over gevoelige kwesties zoals wetgeving inzake diensten en chemische stoffen, en een akkoord over de grote lijnen van een nieuw energiebeleid. De EU moet deze resultaten thans in concrete resultaten omzetten.

De Unie mag het echter niet bij die maatregelen laten en moet aan de hand van een beleidsgestuurde agenda inspelen op de verwachtingen van de EU-burgers en hun steun voor het Europese project opnieuw aanwakkeren. Die agenda moet uitgaan van de gevestigde prioriteiten van welvaart, solidariteit en veiligheid, en van het creëren van groei en werkgelegenheid. Die elementen zijn van essentieel belang voor een vernieuwd vertrouwen in Europa. De steun van de burger kan ook worden gestimuleerd door projecten zoals Erasmus of Galileo en organen zoals het Europees Technologie-instituut of een Europese capaciteit voor civiele bescherming. Zowel het beleid als de projecten moeten daarbij in een coherente politieke agenda worden geïntegreerd. Daarom moeten ze gepaard gaan met een stapsgewijze aanpak voor het oplossen van de huidige moeilijkheden in verband met het Grondwettelijk Verdrag. Het doel van deze tweesporenaanpak is geleidelijk aan te komen tot een institutionele regeling die de overkoepelende politieke ambitie van een geconsolideerd “projet de vie en commun” versterkt.

Deze aanpak vereist in de allereerste plaats een politieke wil in heel Europa, zowel in de lidstaten als in de regio's. Efficiënte instellingen zijn essentieel voor de werking van de EU en vormen de uitdrukking van het politieke karakter van het Europese project. De instellingen van de EU hebben evenwel de medewerking van andere partners nodig om Europa een nieuwe impuls te geven. Het zou ook niet wenselijk zijn dat zij alleen zouden optreden in een Europa dat een democratische en niet alleen maar een administratieve organisatie is en moet zijn. Gezamenlijke betrokkenheid is van essentieel belang. Daarom zou als eerste institutionele stap voorwaarts volgend jaar, 50 jaar na het Verdrag van Rome, een politieke verklaring van de lidstaten, de Commissie en het Europees Parlement kunnen worden goedgekeurd. Die verklaring zou niet alleen de Europese waarden en ambities vastleggen maar ook een gezamenlijke verbintenis voor de tenuitvoerlegging daarvan omvatten: een "obligation d'engagement". Qua inhoud en vorm zou het document moeten worden geïnspireerd door de verklaring van Messina, die zowel een reactie op een institutionele achteruitgang van de situatie als een voorloper van het Verdrag van Rome was.

DE BELEIDSAGENDA: EEN EUROPA VAN RESULTATEN

Een nieuwe Europese agenda voor de burger moet vrede, welvaart en solidariteit tot stand brengen binnen de nieuwe context van de mondialisering. De Europese agenda moet leiden tot een open en volledig functionerende interne markt; daadwerkelijk concrete vorm geven aan de vier vrijheden; solidariteit, kansen, toegang en duurzaamheid bevorderen en de veiligheid verhogen. Dit is een agenda ten gunste van alle Europese burgers, die voortbouwt op de tot nog toe behaalde resultaten en aansluit bij de eerder uitgestippelde koers, met een bijzondere klemtoon op groei en werkgelegenheid.

Sterkere economische integratie: een interne markt voor de 21^e eeuw

In de 21^e eeuw wordt de Europese economie geconfronteerd met nieuwe uitdagingen en mogelijkheden. De interne markt heeft niet alleen geleid tot een doeltreffend mededingingsbeleid maar ook grote voordelen opgeleverd voor de Europese burgers, die thans beschikken over nieuwe keuzemogelijkheden en kansen, onder meer op terreinen zoals telecommunicatie en luchtverkeer, die vroeger als gesloten sectoren werden beschouwd. De interne markt heeft de weg gebaad voor de invoering van de euro, die op zijn beurt de dynamiek van die markt en de financiële en economische integratie heeft versterkt, waardoor de positie van de EU in wereldverband is verbeterd. Ten slotte heeft de herziene Lissabon-strategie de grondslag gelegd voor de modernisering van onze economieën, teneinde te komen tot groei en werkgelegenheid voor alle burgers.

Het is tijd een balans op te maken van de economische integratie en in het bijzonder de interne markt en aan de hand van de volgende vragen onze blik te richten naar de toekomst:

- **Hoe kunnen we voortbouwen op de tot nog toe behaalde resultaten?**
- **Wat zijn de overblijvende lacunes?** De interne markt is nog niet voltooid: de energiemarkt en de financiële markt moeten sterker worden geïntegreerd en de hinderpalen voor het vrije verkeer van werknemers moeten worden weggewerkt. Deze kwesties hebben een directe weerslag op het dagelijks leven van de burger, bijvoorbeeld via de energieprijzen, de roamingtarieven voor gebruikers van mobiele telefonie of de bankkosten. Op andere terreinen zijn de voordelen voor de consument nog verre van gerealiseerd: waarom is het bijvoorbeeld nog altijd zo moeilijk voor een onderdaan van een lidstaat om in een andere lidstaat een verzekering af te sluiten? Hoe maken we voortgang met het Gemeenschapsoctrooi?
- **Hoe kunnen we de uitdagingen van de toekomst aangaan?** Het economisch beleid van de EU moet een stimulans geven aan de integratie en convergentie van de Europese economieën. De EU moet verder werk maken van de agenda van Lissabon, de afronding en de vlotte werking van de Economische en Monetaire Unie bevorderen en de interne markt voltooiën. Het economisch beleid van de EU moet ten volle rekening houden met druk van buitenaf, bijvoorbeeld op het concurrentievermogen, en met de mogelijkheden die de mondialisering op het gebied van investeringen en export biedt. De opbouw van de interne markt moet een dynamisch proces zijn, niet een eenmalige prestatie. Een sterke, open en concurrerende interne markt kan een belangrijk deel vormen van het antwoord van Europa op de uitdagingen van de mondialisering.
- **Beschikken we over de doeltreffendste mechanismen voor het voltooiën van de interne markt?** De instrumenten om de economische integratie te versterken zijn in de afgelopen 20 jaar geëvolueerd en vandaag bestaan er nieuwe middelen om ondernemerschap en innovatie te bevorderen. De Commissie is bereid om in een hernieuwde geest van partnerschap samen te werken met de lidstaten en hun administratie, onder meer met gebruikmaking van nieuwe technologieën, teneinde het systeem te doen functioneren en hen bij te staan bij het nemen van eigen initiatief en verantwoordelijkheid.

De Commissie verbindt zich ertoe de overblijvende hinderpalen voor een interne markt weg te werken om de Europese burgers en ondernemers in staat te stellen ten volle van de voordelen van de EU te profiteren. Daartoe stelt zij voor de interne markt aan een grondige toetsing te onderwerpen om na te gaan wat er nog verder moet gebeuren en hoe dat moet gedaan worden. De Commissie zal volgend jaar een verslag bij de Raad en het Europees Parlement indienen over de interne markt in de 21^e eeuw, inclusief concrete voorstellen voor toekomstige maatregelen. Ze zal ook actief werk maken van de Lissabon-strategie en de voltooiing en goede werking van de Economische en Monetaire Unie.

Kansen, toegang en solidariteit

Het streven naar een diepere en bredere economische integratie moet hand in hand gaan met verdere steun voor een van de fundamentele Europese waarden waardoor onze burgers nader tot elkaar komen, namelijk de solidariteit.

Om de openbare gezondheidszorg, de sociale bescherming en de pensioenen in stand te houden tegen een achtergrond van demografische verschuivingen en om de EU-burger in staat te stellen zich met succes aan een wijzigende wereld aan te passen, moet het beleid zich afstemmen op nieuwe arbeidsvoorwaarden: de Europeanen leven langer en worden geconfronteerd met nooit eerder geziene wijzigingen van de traditionele gezinspatronen, waarbij er meer gelijkheid tussen vrouwen en mannen is en er zich nieuwe migratie-en diversiteitspatronen ontwikkelen. Toch komt in Europa nog steeds blijvende armoede voor onder achtergestelde groepen. De Europese Unie moet een analyse opstellen van de radicale wijzigingen die zich in onze samenleving voltrekken en steun bieden voor duurzame antwoorden op alle niveaus teneinde gelijke tred te houden met de noodzakelijke hervormingen van de Europese economie.

Het bevorderen van rechten en garanties op de werkvloer moet worden gecombineerd met het scheppen van nieuwe banen. Het is daarom van essentieel belang dat de lidstaten de nadruk leggen op een actief arbeidsmarktbeleid voor de bestrijding van de werkloosheid in Europa, en met name de jeugdwerkloosheid, die in talrijke lidstaten onaanvaardbaar hoog blijft. Zoals de Europese Raad bij het vaststellen van de Lissabon-strategie heeft gezegd: "De beste bescherming tegen sociale uitsluiting is een baan".

De Europese beleidslijnen en programma's op het gebied van de solidariteit moeten een betere levenskwaliteit en sociale cohesie bevorderen en de kansen voor de burgers van de Unie verbeteren. Daarbij moet met de nationale, regionale en andere instanties ter plaatse en met de sociale partners worden samengewerkt en moeten de sociale dialoog en de participatie van het maatschappelijk middenveld worden bevorderd. Dit betekent dat ons beleid ter ondersteuning van de solidariteit gepaard moet gaan met meer doeltreffende middelen voor het veiligstellen van de bestaande rechten van de burger op toegang tot werkgelegenheid, onderwijs, sociale diensten, gezondheidszorg en andere vormen van sociale bescherming in heel Europa.

Solidariteit moet zich uitstrekken tot de toekomstige generaties, via een doeltreffend optreden van de EU in het licht van demografische maar ook ecologische veranderingen. De Unie moet het voortouw blijven nemen bij de strijd tegen de klimaatverandering en het verlies van biodiversiteit, via een stapsgewijze en kosteneffectieve implementatie van de verbintenissen van Kyoto, wereldwijde maatregelen voor een verdere verlaging van de CO₂-uitstoot in de periode na 2012 en een actieplan om de biodiversiteitsdoelstellingen van 2010 te bereiken.

De Commissie zal een uitgebreide balans opmaken van de realiteit van de Europese samenleving en volgend jaar een agenda voor toegang en solidariteit opstarten. Die sociale component zal parallel met de toetsing van de interne markt en in nauwe coördinatie daarmee worden geïmplementeerd. De Commissie zal de mogelijkheid onderzoeken om een "rechtenkaart" uit te werken, waardoor iedere Europese burger in staat zou worden gesteld zijn rechten te kennen en volledig uit te oefenen. De Commissie zal haar programma voor duurzame ontwikkeling krachtadig blijven voortzetten.

Vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid

De Europese burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat de nodige maatregelen zijn genomen om ervoor te zorgen dat Europa een rechtvaardige en veilige plek is om te wonen, waar de veiligheid en tegelijk ook de vrijheid zijn gewaarborgd en de Europese burgers de individuele vrijheden kunnen uitoefenen die hen zo nauw aan het hart liggen.

De EU moet haar activiteiten nog verder uitbreiden. Zo bijvoorbeeld moet ze de volgende maatregelen nemen:

- **zorgen voor respect voor en bevordering van fundamentele rechten** voor alle mensen en ontwikkeling van het concept van het Europees burgerschap;
- **versterking van het beleid voor terrorismebestrijding** en van de samenwerking tussen handhavings- en justitiële instanties, door het wegwerken van de barrières voor toegang tot en uitwisseling van informatie, onder volledige naleving van het recht op privacy en de gegevensbescherming;
- **verbetering van de bescherming aan de buitengrenzen**, met een meer geïntegreerd systeem voor het beheer van de buitengrenzen, met inbegrip van de geleidelijke invoering van gemeenschappelijke Europese regels en procedures voor grensbewaking;
- **een doeltreffender gemeenschappelijk Europees asielstelsel tegen 2010** met een versterkte harmonisatie van criteria en procedures;
- **een beter gecoördineerd gemeenschappelijk migratiebeleid**, waarbij de voordelen van een betere integratie van migranten worden erkend en tegelijk de illegale immigratie en de mensenhandel in partnerschap met derde landen worden aangepakt;
- **ruimere politieke en justitiële samenwerking** op basis van wederzijdse erkenning teneinde nationale uitspraken en arresten in de hele EU te kunnen handhaven ten aanzien van iedereen die zich verplaatst, woont en werkt in de EU;
- **volledig gebruikmaken van bestaande mechanismen om de bedreigingen voor de veiligheid van de burger aan te pakken op een hele reeks terreinen met inbegrip van voedsel, gezondheid en bioterrorisme;**
- **verbeterde samenwerking bij consulaire aangelegenheden** om EU-burgers in derde landen beter te beschermen.

Het optreden en de verantwoording worden op sommige beleidsterreinen belemmerd door de huidige besluitvorming, die leidt tot een patsituatie en een gebrek aan correcte democratische controle. De bestaande Verdragsbepalingen (artikel 42 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en artikel 67, lid 2, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap) bieden de mogelijkheid tot wijziging van deze regelingen. Daardoor zou de besluitvorming in de Raad worden verbeterd, een correcte democratische controle door het Europees Parlement mogelijk worden en de rol van het Hof van Justitie worden versterkt.

De Commissie zal aan de hand van de door de bestaande Verdragen geboden mogelijkheden een initiatief indienen tot verbetering van de besluitvorming en de verantwoordingsplicht op terreinen zoals politieke en justitiële samenwerking.

Uitbreiding

Door de opeenvolgende uitbreidingen heeft de EU zich kunnen ontwikkelen tot wat zij vandaag is: een drijvende kracht achter de verspreiding van vrede, democratie en welvaart die de belangen, waarden en invloed van Europa in de gehele wereld uitdraagt en behartigt. In het kader van de uitbreidingen heeft de Europese Unie de democratisering van voormalige dictaturen ondersteund en alle lidstaten hebben daar baat bij gehad. Bij elke uitbreiding waren er twijfels, maar telkens is gebleken dat de Unie de institutionele, financiële en politieke capaciteit heeft om nieuwe leden te integreren.

De laatste uitbreiding in 2004 had in de eerste plaats een historische, politieke en strategische dimensie, namelijk de hereniging van Europa. Deze uitbreiding was echter ook een economisch succes en heeft in Europa gezorgd voor een nieuwe economische dynamiek, waarbij een toename van de investeringen en handel heeft geleid tot meer groei en werkgelegenheid¹.

Hoewel de meeste burgers nog steeds achter de uitbreiding staan, bekritisieren velen toch het tempo en de omvang ervan. De Unie moet de bestaande verbintenissen nakomen. Tegelijk is er behoefte aan een inhoudelijk debat over de toekomstige uitbreidingen en over hun betekenis voor de Unie als geheel.

De kwestie of de EU nieuwe leden kan opnemen zonder haar hoofddoelstellingen te verwaarlozen is reeds meermaals aan de orde geweest: op de Europese Raad van Kopenhagen van 1993 werd er reeds verwezen naar de opnamecapaciteit van Europa en de "Agenda 2000" bevat een reeks institutionele, politieke en budgettaire hervormingen die de weg hebben vrijgemaakt voor de geslaagde uitbreiding van mei 2004.

De EU heeft aangetoond dat zij nieuwe leden kan opnemen, zonder dat dit ten koste gaat van haar doeltreffendheid. Om dit succes te kunnen herhalen, moet zij ervoor zorgen dat de verdere uitbreiding het gemeenschappelijke project van Europa ten goede komt.

De Commissie zal het debat over de toegevoegde waarde van de verdere uitbreiding en over de opnamecapaciteit van de Unie bevorderen. De Commissie zal vóór de Europese Raad van december 2006 verslag uitbrengen over de uitbreidingsstrategie van de EU.

¹ COM(2006) 200 van 3.5.2006.

De EU in de wereld

De wereld heeft meer dan ooit nood aan een doeltreffend Europa. Mondiale onderlinge afhankelijkheid biedt nieuwe mogelijkheden om de Europese waarden en belangen uit te dragen en te verdedigen en heeft de Europeanen overtuigd van de noodzaak van een gemeenschappelijke extern beleid.

Het feit dat er nog geen institutionele regeling is, mag geen belemmering vormen voor het versterken van de rol van de EU als mondiale speler. Wij moeten onze aanzienlijke collectieve capaciteit optimaal benutten, bijvoorbeeld op het gebied van defensie, door gebruik te maken van operationele middelen, onderzoek en overheidsopdrachten. De Commissie is bereid de inspanningen van de lidstaten op dat gebied te steunen.

Opdat Europa als mondiale speler meer zou zijn dan de som van zijn delen, moeten de lidstaten en de instellingen samenwerken om op de volgende gebieden vooruitgang te boeken:

- **prioriteiten en impact.** Aangezien de EU steeds meer externe taken en partners heeft, moeten haar prioriteiten duidelijk worden afgebakend en de na te streven doelstellingen nauwkeurig omschreven. De ontwikkeling van het Europees nabuurschapsbeleid als middel om stabiliteit en welvaart in de buurlanden van de EU te bevorderen, moet meer prioriteit krijgen;
- **samenhang.** De EU beschikt over een uniek scala aan instrumenten voor het externe beleid, die veel verder gaan dan de traditionele middelen voor het “buitenlandse” beleid; het gaat onder meer om handel, ontwikkelingssamenwerking, humanitaire hulp en politieke dialoog. Bovendien kunnen doelstellingen op gebieden zoals milieu, vervoer, energie, migratie en veiligheid alleen worden bereikt wanneer er over de grenzen van Europa heen maatregelen worden genomen. Samenhang tussen het interne en externe beleid is van cruciaal belang. Later dit jaar zal de Commissie een nieuwe aanpak voor het externe concurrentievermogen presenteren, die betrekking zal hebben op kwesties zoals betere toegang tot overzeese markten, nieuwe prioriteiten inzake handelsrelaties, bevordering van investeringsmogelijkheden en bescherming van intellectuele eigendom. In dit verband moet de Unie wereldwijd blijven streven naar hoge mededingings-, sociale en milieunormen;
- **coördinatie.** De lidstaten en de instellingen en de instellingen onderling moeten beter samenwerken om te komen tot een doeltreffender en doelmatiger extern beleid. Bij het externe beleid zijn noodzakelijkerwijs vele actoren betrokken. Al deze actoren moeten zich concentreren op wat zij samen willen bereiken in plaats van op wie wat doet, bijvoorbeeld door reële bijstand en civiele bescherming te bieden bij crisissituaties in het buitenland.

In aansluiting op de op de bijeenkomst in Hampton Court gevoerde discussie over de rol van Europa in de wereld zal de Commissie een ontwerp-document over de externe betrekkingen presenteren met concrete ideeën over hoe deze uitdagingen in het kader van de huidige Verdragen kunnen worden aangepakt, en met name over hoe de maatregelen van de Commissie beter kunnen worden afgestemd op de maatregelen van de andere Europese instellingen en lidstaten.

DE BEGROTING VOOR DE TENUITVOERLEGGING VAN DE AGENDA

De begroting is een van de belangrijkste instrumenten waarin de beleidsdoelstellingen van de Unie concreet tot uiting komen. Een zowel aan de uitgaven- als ontvangstenzijde hervormde begroting is van essentieel belang voor de tenuitvoerlegging van de agenda voor de burger. De recente overeenkomst over het financieel kader bevat reeds meerdere belangrijke maatregelen, bijvoorbeeld extra uitgaven voor nieuwe beleidsterreinen zoals veiligheid, innovatie en onderzoek alsook de hervorming van het cohesiebeleid van de EU, dat wordt afgestemd op de agenda voor groei en werkgelegenheid en een centrale rol blijft spelen bij de totstandbrenging van solidariteit in de gehele Unie.

Toch moet er nog meer worden gedaan. Beslissingen over de ontvangsten en uitgaven van de Unie moeten zijn gebaseerd op een consensus over de toekomstige politieke koers van de Unie, de taakverdeling tussen de Unie en de lidstaten alsook het algemene niveau van financiering en de financieringsbronnen om de prioriteiten van de Unie te realiseren. Daarom zal de Commissie in 2008/2009 ideeën aandragen voor een ingrijpende hervorming van de begroting die in het kader van een nieuwe beleidsagenda moet zorgen voor meer welvaart, solidariteit en veiligheid.

EEN EUROPA VAN PARTNERSCHAPPEN: SUBSIDIARITEIT, BETERE REGELGEVING, OPENHEID

Voor een nieuwe beleidsagenda is een nieuw partnerschap nodig. De EU is een complexe, unieke organisatie die een breed scala van doelstellingen nastreeft. De EU kan alleen functioneren wanneer zij macht en verantwoordelijkheid deelt en een aantal democratische basisbeginselen zoals verantwoordingsplicht, transparantie en vertrouwen in acht neemt. De EU moet:

- het **subsidiariteitsbeginsel** respecteren, d.w.z. dat er op Europees niveau alleen maatregelen worden genomen wanneer dit aangewezen is. De Commissie heeft het vaste voornemen samen te werken met de lidstaten en hun nationale parlementen, regio's, stedelijke en lokale overheden, sociale partners en het maatschappelijk middenveld om ervoor te zorgen dat iedereen deelt in de vruchten van de welvaart;
- de **bureaucratie terugdringen**. De Commissie heeft het goede voorbeeld gegeven door bestaande wetgeving te vereenvoudigen en meer gebruik te maken van effectbeoordelingen. Maar dit moet een gemeenschappelijk project zijn en alle instellingen en nationale en regionale overheden moeten meer inspanningen leveren om het leven voor bedrijven en burgers eenvoudiger te maken. Later in 2006 zal de Commissie een nieuwe reeks voorstellen presenteren om in de gehele EU tot betere regelgeving te komen.
- **meer openheid en verantwoordingsplicht**. Zowel de Commissie als de Raad heeft reeds belangrijke maatregelen ter verbetering van de transparantie genomen. Alle instellingen moeten op dat gebied echter nog meer inspanningen leveren. De Commissie zal voortbouwen op het Europees Transparantie-initiatief en bijvoorbeeld de werkzaamheden met betrekking tot de toegang tot documenten bespoedigen.

Partnerschap houdt in dat de EU-instellingen doeltreffend samenwerken – ondanks hun onderscheiden bevoegdheden mag nooit uit het oog worden verloren dat alle instellingen gemeenschappelijke doelstellingen nastreven. De instellingen moeten de burger ook bereiken - een hoofddoelstelling van het nieuwe communicatiebeleid².

De Europese instellingen moeten echter ook nauwer samenwerken met de belangrijkste partners. Met name de nationale regeringen hebben een bijzondere verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat de EU goed functioneert. In elke wetgevingsfase (raadplegingsfase, bespreking van concrete voorstellen en uitvoeringsfase) zal het EU-beleid slechts tot resultaten leiden indien alle actoren daaraan volledig meewerken.

Met name de nationale parlementen moeten nauwer worden betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van het Europese beleid. Nauwere betrokkenheid van de nationale parlementen kan er mede voor zorgen dat Europese beleidsmaatregelen beter worden afgestemd op uiteenlopende omstandigheden en doeltreffender worden uitgevoerd.

Ter verbetering van het beleidsvormingsproces is de Commissie voornemens alle nieuwe voorstellen en raadplegingsdocumenten rechtstreeks aan de nationale parlementen toe te zenden en te peilen naar hun reacties daarop.

NAAR EEN INSTITUTIONELE REGELING

De EU moet ervoor zorgen dat haar instellingen in staat zijn deze nieuwe beleidsagenda voor de Europese burger ten uitvoer te leggen.

In de Verklaring van Laken van 2001 werd gepleit voor een duidelijke, doorzichtige, doeltreffende, democratisch gestuurde communautaire aanpak, die Europa doet uitgroeien tot een lichtbaken dat richting aan de toekomst van de wereld kan geven. Deze Verklaring was de basis voor de werkzaamheden van de Conventie en de Intergouvernementele Conferentie, die hebben geleid tot een akkoord over de tekst van het Grondwettelijk Verdrag. Vijf jaar later zijn de in de Verklaring van Laken geformuleerde doelstellingen meer dan ooit geldig.

In juni 2005 zijn de staatshoofden en regeringsleiders overeengekomen in de eerste helft van 2006 een algehele evaluatie te maken van de nationale debatten, en dan een besluit te nemen over de voortzetting van het proces. In de Mededeling over Plan D en de periode van bezinning³ analyseert de Commissie de in de debatten behandelde thema's. Kort samengevat erkennen de burgers dat de interne en externe problemen op Europees niveau moeten worden aangepakt. Zij maken zich zorgen over werkgelegenheid en veiligheid en willen een Europees antwoord op de mondialisering. Zij willen een duidelijker beeld van waar Europa heen wil, bijvoorbeeld met betrekking tot de verdere uitbreiding. Er is een algemeen gevoel dat Europa zich moet bezighouden met de uitvoering van het beleid.

Meer in het algemeen zijn er met betrekking tot het Grondwettelijk Verdrag meerdere oplossingen voorgesteld. Uit de lopende bekrachtigingsprocedures blijkt dat de lidstaten nog steeds achter het Grondwettelijk Verdrag staan. In een van de verklaringen bij het Grondwettelijk Verdrag wordt bepaald dat indien viervijfde van de lidstaten dit verdrag hebben bekrachtigd de Europese Raad de zaak behandelt. Momenteel is er echter nog geen

² COM(2006) 35 van 1.2.2006.

³ COM(2006) 212 van 10.5.2006.

consensus over hoe het nu verder moet.

Indien de Unie aan de hand van concrete resultaten kan aantonen dat zij in staat is in te spelen op de behoeften en wensen van de burgers, zal dit een klimaat van vertrouwen scheppen en de burgers weer verzoenen met de Unie alsook de weg vrijmaken voor een positieve afloop.

De Commissie stelt derhalve het volgende voor:

- *het is tijd om vooruitgang te boeken, en om onze ideeën te gebruiken om meer resultaten te bereiken. De aandacht van de EU moet nu verschuiven naar een nieuwe beleidsagenda voor de burger die is gebaseerd op een voortdurende dialoog, onder meer door de tenuitvoerlegging van Plan D;*
- *de EU moet de bestaande Verdragen doeltreffender gebruiken, zoals in dit document is beschreven, zonder vooruit te lopen op de beslissing over het Grondwettelijk Verdrag;*
- *daarnaast moet de Europese Raad in juni beslissen over een stapsgewijze aanpak, die door de toekomstige voorzitterschappen verder moet worden uitgewerkt, teneinde de voorwaarden te scheppen voor een toekomstige institutionele regeling;*
- *als volgende belangrijke stap naar een institutionele regeling moeten de Europese leiders een politieke verklaring aannemen die niet alleen de ambities en doelstellingen van Europa vastlegt maar ook een gezamenlijke verbintenis voor de tenuitvoerlegging daarvan omvat. Deze verklaring kan volgend jaar, 50 jaar na de ondertekening van het Verdrag van Rome, worden aangenomen. Ook het Europees Parlement en de Commissie moeten deze verklaring ondertekenen;*
- *op basis van deze plechtige verklaring moet de Europese Raad volgend jaar besluiten nemen die een proces op gang moeten brengen dat in een institutionele regeling moet uitmonden. Deze regeling moet door de toekomstige voorzitterschappen verder worden uitgewerkt. De Commissie staat klaar om indien nodig assistentie te verlenen.*

CONCLUSIE

De EU heeft gezorgd voor vrede, welvaart en veiligheid op een wijze die ten tijde van haar oprichting ondenkbaar was. Zij kan en moet blijven inspelen op de behoeften en wensen van nieuwe generaties Europeanen.

De EU moet daarom zorgen voor een nieuw elan door een agenda voor de burger aan te nemen. De daarin opgenomen voorstellen moeten ertoe leiden dat de burgers meer profijt halen uit de mogelijkheden en waarborgen van een op openheid en solidariteit gebaseerd Europa. Er moeten meer garanties inzake veiligheid en vrijheid worden geboden en de EU moet op het wereldtoneel meer op het voorplan treden.

Bij de uitvoering van deze agenda moet de EU in partnerschap samenwerken. Gezien de omvang van de uitdaging moeten niet alleen de EU-instellingen zich ten volle engageren maar ook iedereen die belang heeft bij het succes van Europa. De totstandbrenging van een

hernieuwd vertrouwen in de Europese Unie als motor voor welvaart, solidariteit en veiligheid in Europa en de rest van de wereld zal het juiste klimaat scheppen voor een institutionele regeling.

"Zonder eenheid is er voor de volkeren van Europa geen toekomst" —

Jean Monnet