

Vergaderjaar 2002–2003

**28 604**

**De Staat van de Europese Unie**

**28 473**

**Europese Conventie**

**Nr. 3**

**BRIEF VAN DE MINISTER EN VAN DE STAATSSECRETARIS VAN  
BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 september 2002

Het is ons een eer U hierbij de regeringsnotitie «Europa in de Steigers» aan te bieden. Deze notitie geeft de inzet van de regering aan in de volgende fase van de Conventie over de Toekomst van Europa.

De notitie gaat tevens in op de onderwerpen die worden aangesneden in het advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken van mei jongstleden («Een brug tussen burgers en Brussel: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie», Buitenlandse Zaken 02–297). Zij kan dan ook als een reactie van de zijde van de regering op voornoemd advies worden beschouwd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
J. G. de Hoop Scheffer

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,  
A. Nicolai

## EUROPA IN DE STEIGERS

### De Nederlandse inbreng in de volgende fase van de Conventie over de toekomst van Europa

#### 1. Inleiding

Sinds maart van dit jaar spreken 28 regeringsvertegenwoordigers van de EU-(kandidaat)lidstaten, 56 nationale parlementariërs, 16 europarlementariërs en twee leden van de Europese Commissie, onder voorzitterschap van Valéry Giscard d'Estaing, in de Europese Conventie over de toekomst van Europa. De voorzitter en zijn vice-voorzitters Jean-Luc Dehaene en Giuliano Amato hebben niets minder dan de ambitie uitgesproken dat de Conventie in het voorjaar van 2003 wordt afgesloten met een nieuw *grondwettelijk verdrag* voor de Europese Unie.

De Europese Conventie werd ingesteld door de Europese Raad van Laken. Maar reeds in Nice besloten de regeringsvertegenwoordigers van de Europese Unie dat er een debat over de toekomst van Europa moest komen. Het besef was gerezen dat de Unie na de uitbreiding verder moet worden hervormd. Een belangrijke aanleiding tot het houden van een Conventie was dat de Duitse Länder ontevreden waren dat het Verdrag van Nice niet inging op een betere bevoegdheidsverdeling tussen Unie en de Lidstaten. De Conventie zou zich daarover moeten buigen. Dat was de voorwaarde waaronder de Duitse deelstaten instemden met de resultaten van Nice.

Ook vond men dat de traditionele manier om alleen via intergouvernementele conferenties de bestaande verdragen te wijzigen, geen tastbare resultaten meer oplevert. De methode van de Conventie biedt, door de directe deelname van parlementariërs, de mogelijkheid bruggen te slaan tussen verschillende politieke stromingen. Tevens geeft zij de aanzet tot een brede maatschappelijke betrokkenheid bij de discussie over de toekomst van de Unie.

De Verklaring van Laken stelde het mandaat en de samenstelling van de Conventie vast. Dat mandaat richt zich specifiek op de vier vraagstukken die in de Verklaring bij de Slotakte van Nice zijn opgeworpen:

- een nauwkeuriger bevoegdheidsafbakening tussen de Europese Unie en de lidstaten, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel;
- de status van het in Nice afgekondigde Handvest van de Grondrechten van de EU;
- de vereenvoudiging van de Europese verdragen, ten einde ze duidelijker en begrijpelijker te maken, zonder de verdragsinhoud te wijzigen;
- de rol van de nationale parlementen in de Europese architectuur.

In de Verklaring van Laken staat verder voorop dat de Unie democratischer, transparanter en efficiënter moet worden. In het licht hiervan stelt de verklaring onder de volgende vier hoofdthema's een aantal gerichte vragen waarop de Conventie mogelijke antwoorden zoekt:

- een betere verdeling en omschrijving van de bevoegdheden in de Unie;
- vereenvoudiging van de instrumenten van de Unie;
- meer democratie, transparantie en efficiëntie in de Europese Unie;
- de weg naar een grondwet voor de Europese burgers.

Inmiddels is de Conventie een half jaar bezig en is het duidelijk dat haar leden zich niet tot deze vier thema's beperken. Het geheel van doelstel-

lingen, bevoegdheden en institutionele verhoudingen wordt onder de loep genomen. Het verloop van de Conventie tot op heden, alsmede de ambitie van de Voorzitter (die de Conventie wil laten uitmonden in een ontwerp-verdrag dat door een zo breed mogelijke consensus wordt gedragen), maakt het waarschijnlijk dat het resultaat van de Conventie richtinggevend zal zijn voor de Intergouvernementele Conferentie die gaat volgen. De regering acht dan ook het moment gekomen om de Nederlandse inbreng in dit forum nadrukkelijker te sturen en de voortgang van de werkzaamheden nauwkeuriger te volgen. De regering spreekt de wens uit dit in een zo nauw mogelijke samenwerking met de Nederlandse parlementaire vertegenwoordigers in de Conventie te doen.

In de Staat van de Unie 2000–2001, alsmede in de notitie «De Toekomst van de Europese Unie» van juni 2001 heeft Nederland bijdragen geleverd aan het debat over de toekomst van Europa en in het bijzonder aan de instelling en het mandaat van de Conventie. In vervolg daarop wordt in deze notitie een eerste stellingname van de regering neergelegd, ten aanzien van de onderwerpen die in de Conventie aan de orde komen. Bewust is ervoor gekozen om in dit stadium de reikwijdte te beperken tot de hoofdpunten, die zich thans aandienen. Gelet op de mogelijke verdere ontwikkelingen van het debat, ook in de werkgroepen van de Conventie, is het zeer wel mogelijk dat in later stadium een aanvullende notitie wordt opgesteld, waarin nadere standpunten kunnen worden uitgewerkt, bijvoorbeeld op het terrein van onderwijs, cultuur, milieu, volksgezondheid en transport.

De *inzet van de regering* is er in algemene zin op gericht dat een zich uitbreidende Unie in staat blijft adequaat te kunnen handelen en besluiten. De EU is een steeds onmisbaarder voorwaarde en kader voor het realiseren van de overheidstaak van de lidstaten: niet in de plaats van de nationale overheden maar als complement en noodzakelijk verlengstuk daarvan. Het strategisch akkoord stelt op dit punt: «Versterking van de positie en bevoegdheden van instituties van de EU (waaronder het Europese Parlement) is geen doel op zichzelf, maar kan besproken worden in het belang van daadkracht en draagvlak in de EU. Bevordering van doelmatigheid in de Europese besluitvorming en uitvoering is nodig. Bij de toebedeling van taken aan de EU moet steeds worden zorggedragen voor een adequate besluitvormingsstructuur met voldoende democratische basis, uitgaande van het subsidiariteitsbeginsel.»

Vanuit constitutioneel perspectief is het in de ogen van het kabinet van groot belang dat de Unie, gezien haar reeds vergaande bevoegdheden en in het perspectief van uitbreiding van deze bevoegdheden, nog beter voldoet aan de te stellen democratische en rechtstatelijke eisen. Die eisen leiden niet vanzelfsprekend tot één bepaald institutioneel kader, maar wel zal het kader zodanig moeten zijn dat grondrechten worden beschermd, besluitvormingsprocessen inzichtelijk en navolgbaar zijn (transparantie) en machten elkaar in evenwicht houden (*checks and balances*). Dit zijn in de ogen van het kabinet de leidende beginselen voor een Europese constitutie, los van de vraag of een dergelijke constitutie wordt vormgegeven in een grondwettelijk basisverdrag.

De inzet van de regering is er voorts op gericht dat de *communautaire-methode* wordt versterkt, hetgeen onverlet laat dat op terreinen als het GBVB en de JBZ via een meer intergouvernementele weg voortgang wordt geboekt.

Een gerichte versterking van de rol van de Commissie is bijvoorbeeld wenselijk op het vlak van de nakoming van het Stabiliteits- en Groeipact. In lijn met het strategisch akkoord maakt de regering zich sterk voor strikte

handhaving van de afspraken over de nationale begrotingsdiscipline. Het is gebleken dat indien het zwaartepunt bij de bepaling of een significante afwijking van de middellange-termijn doelstelling van het begrotingssaldo optreedt bij de Raad ligt, het gevaar bestaat dat de interpretatie van de regels om politieke redenen wordt opgerekt. Teneinde een objectieve en strenge toepassing van het Stabiliteitspact te waarborgen overweegt de regering de mogelijkheid dat de Commissie een sterkere rol krijgt een waarschuwing («*early warning*») af te geven aan lidstaten die een buitensporig tekort (dreigen te) hebben.

De regering vindt dat de communautaire methode, met het samenspel tussen Commissie, Raad en Europees Parlement, haar slagvaardigheid in het verleden heeft bewezen. Deze methode verzekert een hoge mate van *transparantie* in het besluitvormingsproces (hoewel nog altijd verbetering mogelijk is in dit opzicht), zorgt voor *consistentie* in het beleid en is veelal gebaseerd op een zorgvuldige *afweging tussen sectorale belangen* doordat de Commissie in de verschillende stadia van de besluitvorming consultatiemechanismen hanteert. Daar komt bij dat deze methode, met een sterke Commissie, met machtsverhoudingen die zijn gekanaliseerd in een rechtssysteem, gestoeld op de gelijkheid van alle lidstaten, meer ingebouwde *checks and balances* biedt dan de intergouvernementele weg. Kortom: liever Monnet dan Metternich.

*Binnen de Conventie* lijkt een meerderheid van haar 105 deelnemers te kiezen voor de versterking van de communautaire structuur. Dit neemt niet weg dat er ook krachtige minderheden zijn die juist de positie van de lidstaten willen verstevigen.

## **2. De EU als rechts- en waardengemeenschap**

Hoewel de Europese Unie als zodanig geen rechtspersoonlijkheid bezit, is zij gebaseerd op de Europese Gemeenschap, die dat wel heeft. De ontwikkeling van de Europese integratie, begonnen met de EGKS in 1952, is zeer sterk bepaald geweest door het feit dat de lidstaten gekozen hebben voor een, in eerste instantie vooral economische, *rechtsgemeenschap*. Het Hof van Justitie in Luxemburg heeft dan ook een zeer belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van de interne markt, lange tijd het hart van de Europese integratie. Het functioneren van die markt is en blijft in hoge mate afhankelijk van voorspelbare en afdwingbare rechtsregels. De rol van de Commissie en het Hof is daarbij van eminent belang. Met het succes van de Europese integratie bleek de gekozen rechtsmethode op economisch gebied ook op andere terreinen toepasbaar en een eigen dynamiek te hebben gekregen. De doorwerking van het Europese recht in het nationale recht bleek daarbij cruciaal.

De Unie is echter in de loop der tijd veel méér geworden dan een rechtsorde voor de interne markt met zijn «vier vrijheden» (goederen, diensten, kapitaal en werknemers). De Europese Unie is ook uitgegroeid tot een *waardengemeenschap*. Dit komt uitdrukkelijk tot uiting in artikel 6 van het Verdrag van Amsterdam. Het belang hiervan is niet beperkt tot de Unie zelf. Het vormt ook één van de uitgangspunten en accenten van het gemeenschappelijk buitenlands beleid van de Unie. Bevordering van vrede en veiligheid, ontwikkeling en versterking van de democratie en de rechtsstaat, naleving van de mensenrechten en solidariteit met de ontwikkelingslanden zijn essentiële kenmerken van het externe beleid van de Unie.

In Nice is het EU-Handvest over Grondrechten aangenomen. Met deze politieke verklaring is het karakter van de Unie als waardengemeenschap

verder versterkt. De Verklaring van Laken heeft bepaald dat de juridische status van het Handvest nader moet worden vastgesteld.

*De inzet van de regering* is gericht op een verdere versterking van de Unie als waardengemeenschap en rechtsorde, ook met het oog op de uitbreiding.

Wat de grondrechten betreft stelt de regering zich voor dat, indien de Conventie zou komen tot een grondwettelijk verdrag, hierin wordt verwezen naar het Handvest, mits dit daarmee niet tot materieel EU-recht wordt waaruit directe aanspraken van burgers jegens de overheid kunnen voortvloeien. Een dergelijke verwijzing laat overigens, naar het inzicht van de Regering, de status van het Handvest als *politieke verklaring* onverlet. De manier waarop de status van het Handvest kan worden verbeterd, is nog onderwerp van debat, maar een meerderheid in de Conventie lijkt voorstander van het juridisch verbindend verklaren van het Handvest.

Het bovenstaande neemt niet weg dat de Regering meent dat op termijn grondrechten (zoals de klassieke) in een grondwettelijk verdrag materieel verankerd zouden kunnen worden. In de Conventie zijn er diegenen die voorstander zijn van een dergelijke verankering, door de EU als partij tot het EVRM toe te laten treden. De regering meent echter dat een dergelijk stap een aantal belangrijke vragen oproept, zoals het dilemma van een dubbele rechtsgang (Hoven van Luxemburg en Straatsburg) en de mogelijk daaruit voortvloeiende rechtsonduidelijkheid. Hiervoor zal een duidelijke oplossing gevonden moeten worden.

### **3. De verhoudingen tussen de Unie en haar lidstaten**

Het debat over de bevoegdheidsverdeling tussen Unie en lidstaten is vooral ontstaan door de klacht, met name van de Duitse Länder, dat regionale en lokale overheden steeds meer bevoegdheden via hun nationale hoofdstad zien weglekken naar «Brussel». Maar ook in andere lidstaten, waaronder Nederland, bestaat in veel kringen het gevoel dat Europa zich te veel en te gedetailleerd bemoeit met zaken die ook door of binnen de lidstaten zelf kunnen worden opgelost. Deze kritiek leidde tot de wens dat de bevoegdheden van de Unie scherper in de verdragen worden afgebakend en dat het *subsidiariteitsbeginsel* zorgvuldiger wordt toegepast, met een vorm van toezicht op de naleving ervan, waarbij ook voorstellen op tafel liggen voor een eventueel nieuw in te stellen orgaan.

De inzet van de regering is erop gericht dat de verhouding tussen de Unie en de lidstaten voor de burger duidelijker wordt. Een uitputtende definitie en afbakening van de bevoegdheden is echter niet mogelijk en is ook niet wenselijk. De ervaringen in federale staten zoals Duitsland, Canada en de Verenigde Staten hebben geleerd dat in de loop van tijd bevoegdheidsverdelingen zich ontwikkelen en dat zij zelfs wanneer deze ogenschijnlijk helder zijn tot veelvuldige spanningen leiden. Dit is des te meer het geval in een *sui generis* stelsel zoals de Unie dat zelf voortdurend in ontwikkeling is en moet beantwoorden aan de behoeften van lidstaten waarvan de samenlevingen ook in ontwikkeling zijn en waar grensoverschrijdende vraagstukken voortdurend evolueren. De osmose tussen Europese en nationale overheden stelt andere eisen aan de constitutionele basis van de Unie. Ruimte en flexibiliteit van Unie en lidstaten moeten daarin voorop staan.

De regering wil dan ook dat de afbakening van bevoegdheden ruimte laat voor dynamiek. Zij vindt ook dat wezenlijke onderdelen van het *acquis communautaire*, zoals de werking van de interne markt, waaronder het mededingingsbeleid, niet aangetast mogen worden. Concreet betekent dit dat de regering geen heil ziet in een strakke afbakening d.m.v. de opstel-

ling van een starre lijst van bevoegdheden. Dit neemt niet weg dat het ook zinvol kan zijn te onderzoeken of er in het verleden EU-regelgeving tot stand is gekomen die naar de huidige inzichten thuis hoort op het niveau van de Lidstaten. In de Conventie, maar ook nationaal, zou de wijze waarop een dergelijk onderzoek plaats kan vinden aan de orde kunnen komen.

De regering wijst dus de «Kompetenzkatalog» af, maar is wel voorstander van een verduidelijking in het Verdrag van het *attributiebeginsel*. Op basis daarvan beschikt de Unie alleen over die bevoegdheden die de lidstaten nadrukkelijk hebben overgedragen. Teneinde de Unie toch de nodige flexibiliteit te verschaffen is de regering voor handhaving van het huidige artikel 308 van het EG-Verdrag. Dit artikel maakt het mogelijk dat ter verwezenlijking van de gemeenschappelijke markt de Gemeenschap kan optreden ook al is er geen expliciete bevoegdheid. Dit artikel is in het verleden van onschatbare waarde geweest. Het unanimitetsvereiste en de jurisprudentie van het Hof bieden voldoende waarborgen tegen een overmatig of onrechtmatig gebruik van deze bepaling.

De regering vindt voorts dat het *subsidiariteitsbeginsel*, bij uitstek van toepassing op terreinen waar er een gemengde bevoegdheid tussen Unie en lidstaten bestaat, veel scherper moet worden toegepast. Het speciale protocol over de subsidiariteit bij het Verdrag van Amsterdam is teveel een dode letter gebleven. Een zichtbare toepassing van dit beginsel moet ook worden gezien in het licht van de betrokkenheid van de burger. Deze heeft, al dan niet terecht, vaak het gevoel dat Europa teveel bedisselt. Consequente toepassing van dat beginsel geeft lidstaten ook de ruimte voor eigen beleid.

Het is daarom van belang dat in het openbaar en voldoende gemotiveerd de afweging wordt gemaakt op welk niveau regelgeving wordt getroffen. Het is essentieel dat aangelegenheden die vanwege hun aard en (grensoverschrijdend) karakter een Europees beleid vergen door de Unie adequaat kunnen worden aangepakt. Daar staat tegenover, dat zaken die niet op Europees niveau geregeld hoeven te worden op een lager (staatselijk, provinciaal, gemeentelijk) niveau thuishoren: overheidsbeleid moet zo dicht mogelijk bij de burger staan. Voortdurende aandacht is derhalve noodzakelijk bij de keuze tussen verordeningen en nationale wetgeving en – voor wat de uitvoering betreft – tussen Europese en nationale diensten.

Bovendien moet ook het *proportionaliteitsbeginsel* een belangrijke rol spelen bij de beoordeling van Europese regelgeving. De Europese wetgever dient zich bij het uitvaardigen van regels te beperken tot datgene dat de kern van de grensoverschrijdende problematiek raakt. Hij moet zich onthouden van onnodig gedetailleerde voorschriften (vaak leidend tot richtlijnen waarin volledige harmonisatie wordt vereist) en tevens de grootst mogelijke ruimte laten voor de lidstaten bij implementatie van Europese regels. De uniformiteit die nodig was voor het functioneren van de interne markt, is op veel andere beleidsterreinen niet nodig voor het bereiken van de gemeenschappelijke doelen of het waarborgen van de gemeenschappelijke belangen. Het weglekken van beleid van de lidstaten naar Brussel zal dan verminderen.

De regering is van mening dat verbetering eerder gezocht moet worden in de concrete toepassing en implementatie van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit, dan in de opstelling van nieuwe criteria. En omdat de vraag of het niveau van de Unie dan wel dat van de lidstaten het meest aangewezen is om op te treden toch eerst en vooral een politiek oordeel vraagt, zou in eerste instantie de Commissie moeten worden

gedwongen bij de motivering van haar voorstellen veel duidelijker te maken waarom de Unie moet handelen.

Vervolgens is de regering nog steeds voorstander van het eerder door Nederland bepleite *ontvankelijkheidsdebat* in de Raad. Dit betekent dat de Raad allereerst, voordat hij over de inhoud onderhandelt, de vraag stelt of een voorstel wel in overeenstemming is met het subsidiariteitsbeginsel. Zo'n debat aan het begin van het wetgevingstraject dient in alle openbaarheid in de Raad te worden gevoerd. Dat biedt ook aan de nationale parlementen de mogelijkheid hun respectieve regeringen aan te spreken op de eerbiediging van het subsidiariteitsbeginsel.

De regering staat evenwel huiverig tegenover de instelling van nieuwe organen die speciaal met het toezicht op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel zouden worden belast. Nog afgezien van de vraag of zo'n orgaan een adviserende dan wel een beslissende rol zou hebben, of dat die rol *ex ante* dan wel *ex post* zou moeten worden vervuld, dreigt de besluitvorming erdoor te worden vertraagd. Bovendien spoort het creëren van nieuwe organen niet met de wens en de noodzaak het aantal instellingen te beperken.

Binnen de Conventie is de bevoegdheidsverdeling en de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel een centraal vraagstuk. In de debatten tot nu toe is gebleken dat er weinig steun bestaat voor een strakke *Kompetenzkatalog*. Evenmin is er een meerderheid voor de instelling van nieuwe organen, al is het doek hierover zeker nog niet gevallen.

#### **4. De rol van nationale parlementen**

Eén van de vier onderwerpen die de Europese Raad van Nice nadrukkelijk op de agenda van de Conventie heeft geplaatst, is de rol van nationale parlementen in het Europese integratieproces. De achterliggende reden daarvan is ongetwijfeld dat in diverse lidstaten de indruk bestaat dat nationale parlementen hun grip op de besluitvorming in de Europese Unie geleidelijk aan hebben zien afnemen. Blijkbaar heeft ook het protocol over de positie van nationale parlementen bij het Verdrag van Amsterdam daarin geen wezenlijke verbetering gebracht.

De Europese Raad van Nice heeft overigens geen denkrichting aangegeven: hij heeft slechts gevraagd dat de rol van de nationale parlementen wordt «onderzocht». De verklaring van Laken heeft daarna meer concreet de vraag opgeworpen of zij moeten worden vertegenwoordigd in een nieuwe instelling, naast de Raad en het Europees Parlement, en zo ja of zo'n instelling zich zou moeten concentreren op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel.

*De inzet van de regering* is erop gericht dat de nationale parlementen veel nauwer bij de Europese besluitvorming worden betrokken. Zij hecht daaraan grote waarde omdat nationale parlementen een onmisbare schakel vormen in de democratische legitimering van het Europese wetgevingsproces. Het belang daarvan kan moeilijk overschat worden, temeer daar een zeer groot deel van de wetgeving tegenwoordig zijn oorsprong in Brussel vindt. De cruciale vraag die wel beantwoord moet worden is of die rol vervuld moet worden binnen het nationale kader of op het Europese speelveld zelf.

De regering vindt dat de helderheid in de verhouding tussen nationaal parlement en nationale regering verloren dreigt te gaan indien de nationale parlementen *rechtstreeks* betrokken zouden zijn bij het Europees besluitvormingsproces. Het nationale parlement vervult bij uitstek zijn rol in de nationale context omdat het daarin ten volle zijn controlerende

functie kan uitoefenen en de eigen regering ter verantwoording kan roepen. Daar komt bij dat iedere lidstaat zijn eigen specifieke staatkundige traditie heeft waarin op maat gesneden oplossingen kunnen worden gekozen voor het uitoefenen van de parlementaire controle. Een sterke controlerende rol kan een nationaal parlement niet op het Europees niveau zelf spelen noch vis-à-vis de Raad, noch vis-à-vis de Commissie. Bovendien zou zo'n *directe* rol de nationale en de Europese democratie met elkaar verwarren. De regering is er dan ook geen voorstander van dat er een nieuwe instelling van nationale parlementariërs wordt gecreëerd. Een extra speler zou het wetgevingsproces ook nog eens gecompliceerder en ondoorzichtiger maken. De vraag stelt zich ook op welke wijze de nationale parlementariërs in zo'n nieuw orgaan hun mandaat verkrijgen: van een meerderheid in hun parlement, van hun eigen politieke partij of anderszins?

Ook kunnen twijfels worden gezet bij de daadwerkelijke invloed die een nationaal parlement in zo'n nieuwe instelling kan uitoefenen, temeer daar mag worden aangenomen dat deze met meerderheid besluit. De positie van ieder individueel parlement is dan niet veel meer dan een papieren tijger.

Dit alles neemt geenszins weg dat de regering vindt dat de betrokkenheid van de nationale parlementen moet worden vergroot. Willen de nationale parlementen ten volle hun controlerende functie op nationaal niveau uitoefenen, dan zullen zij in eerste instantie volledig en tijdig over alle noodzakelijke informatie moeten beschikken. De Commissie zou haar voorstellen, of het voornemen daartoe, rechtstreeks aan de nationale parlementen kunnen toesturen. Alvorens in de Raad het eerder door de regering voorgestelde ontvankelijkheidsdebat plaatsvindt, kan in het nationale parlement gedebatteerd worden over met name de subsidiariteitsvraag. De uitkomsten van dat debat kunnen dan door de regering worden ingebracht in de Raad. Teneinde zich volledig op zo'n discussie voor te bereiden zou het nationale parlement de mogelijkheid moeten hebben de betreffende Commissaris uit te nodigen voor een *hoorzitting*.

Daarnaast kan gezocht worden naar een formule waarbij nationale parlementen vanuit de eigen verantwoordelijkheid vroegtijdig kunnen signaleren dat zij van mening zijn dat een Commissie-voorstel tot Europese regelgeving niet voldoet aan de vereisten van subsidiariteit. Daarbij dient overigens vermeden te worden dat een nieuwe EU-instelling in het leven wordt geroepen waardoor nationale parlementen rechtstreeks ingrijpen in het besluitvormingsproces van de Unie. De voorzitter van de Conventie-werkgroep inzake subsidiariteit Mendez de Vigo heeft tijdens de laatste Conventie-bijeenkomst een voorstel op tafel gelegd, dat beoogt de parlementen de mogelijkheid te geven een «gele kaart» op te steken (het voorstel spreekt van een «early warning system»). Een dergelijk waarschuwingssysteem is overigens ook denkbaar voor wat betreft het jaarlijkse wetgevingsprogramma dat de Europese Raad zich voorneemt vast te stellen.

Om de verbinding tussen het Europese en het nationale te herstellen, kan de herintroductie van het dubbelmandaat voor een bepaald aantal parlementariërs overwogen worden, uiteraard zonder af te doen aan de nationale verantwoordelijkheid van parlementen en parlementariërs. Door het dubbelmandaat voor een aantal leden van ieder nationaal parlement kan extra expertise worden toegevoegd, kan een adequaat netwerk in het Brusselse worden opgebouwd en kan een organieke band met het Europese besluitvormingsproces worden gecreëerd.

Tenslotte kan gedacht worden aan het verstevigen van de onderlinge samenwerking van nationale parlementariërs zoals deze thans plaatsvindt in COSAC-verband.



Zonder dat aan dit gremium een formele plaats in het Europees wetgevingsproces wordt gegeven, kan toch een geïntensiverde samenwerking en uitwisseling van gedachten tussen nationale parlementariërs plaatsvinden zodat zij beter in staat zijn hun rol binnen de nationale context te spelen.

*Binnen de Conventie* wordt de opvatting dat de rol van de nationale parlementen moet worden vergroot alom onderschreven. Ook is men van oordeel dat dit bij uitstek gericht zou moeten zijn op het subsidiariteitsvraagstuk, maar op dit moment is een duidelijke meerderheid geen voorstander van het scheppen van nieuwe instellingen.

## **5. Welvaart en werkgelegenheid**

De totstandkoming van de EMU heeft geleid tot een grotere verwevenheid van de Europese economieën. Het bestaande raamwerk van economische beleidscoördinatie met een centraal monetair beleid en een decentraal begrotingsbeleid heeft in de eerste jaren van de EMU goed gefunctioneerd. Verdere stappen op het gebied van economische beleidscoördinatie in Europa moeten alleen daar plaatsvinden waar dat noodzakelijk is of toegevoegde waarde heeft. Beleidsconcurrentie kan een bijdrage leveren aan efficiënt economisch beleid.

De Lissabon-strategie vormt sinds 2000 de belichaming van een samenhangend Europees sociaal-economisch beleid voor dit decennium en geeft eraan een algemene richting: «de meest dynamische en concurrerende kenniseconomie van de wereld te worden, die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang». Het bevorderen van marktwerking en concurrentievermogen gaan daarbij hand in hand met sociale rechtvaardigheid en het streven naar een goed milieu. De Europese Raad bespreekt elk voorjaar de voortgang ervan.

Anders dan sommige beleidsterreinen laat de economie zich niet door wetgeving regeren. In de Europese, sociale markteconomie zijn overheden eerder faciliterend dan voorschrijvend. Aan de basis van de welvaartscreatie ligt immers de vrije ondernemingsgewijze productie. Daarbij is de overheid partner van werkgevers en werknemers, die in belangrijke mate hun eigen autonomie en verantwoordelijkheden hebben. De overheid grijpt in met regelgeving waar de markt faalt of sociale of milieugrenzen worden overschreden.

Deze grondgedachte komt naar voren in het bestaande, Europese instrumentarium voor economische beleidscoördinatie. Het zijn in overwegende mate de lidstaten die in samenspel met de Commissie het te voeren beleid uitstippelen. Het verdrag geeft als overkoepelend coördinatie-mechanisme de globale richtsnoeren voor economisch beleid. Deze richtsnoeren geven de grote lijnen van het economisch beleid en doen aanbevelingen aan de Unie en de afzonderlijke lidstaten. Een belangrijke bijdrage aan de globale richtsnoeren wordt geleverd door:

- het stabiliteits- en groeipact voor het begrotingsbeleid: het geeft bindende regels omtrent tekorten, terwijl lidstaten dienen te streven naar een begroting die nabij evenwicht is of een overschot vertoont;
- het Cardiff-proces voor structurele hervormingen: door informatie-uitwisseling en wederzijdse aanmoediging (*peer pressure*) wordt de uitvoering van structurele hervormingen van product- en kapitaalmarkten bevorderd;
- het Luxemburg-proces voor de werkgelegenheid, dat toeziet op de jaarlijkse formulering van richtsnoeren voor werkgelegenheidsbeleid; de Commissie monitort de uitvoering en doet aanbevelingen.

De recente vertraging van de economische groei heeft spanningen in het Europese, economische coördinatieraamwerk aan het licht gebracht. Verkiezingsstrijd, landenspecifieke omstandigheden, maar ook verschillen in begrotingscultuur brengen lidstaten soms tot sociaal-economisch beleid, dat de overeengekomen doeleinden van de Unie niet of slechts ten dele weerspiegelt. Afspraken komen dan onder druk te staan.

*De inzet van de regering* is allereerst gericht op een betere uitvoering van bestaande afspraken en stroomlijning van procedures. Op sommige punten is een versterking van de rol van de Commissie op zijn plaats. Zo is kritische toetsing door Commissie en Raad thans mogelijk, maar niet vanzelfsprekend. De implementatie van afspraken door lidstaten en hun prestaties moeten jaarlijks tegen het licht worden gehouden. De Commissie kan daartoe bijvoorbeeld jaarlijks een *scorebord* en één overzichtelijk jaarrapport opstellen, dat de samenhang tussen de verschillende processen duidelijk weergeeft, ter bespreking in de Raad. Die moet daar dan wel meer aandacht aan besteden dan tot op heden het geval is geweest. *Peer pressure* is thans te zeer «sub rosa». De opinie van het Europees Parlement moet bij de vaststelling van de globale richtsnoeren zwaarder meewegen.

Er ligt een verband tussen de omvang en samenstelling van de nationale begrotingen en de financiering ervan door de belastingen en sociale premies. Elke discussie over Europese harmonisatie van belastingen dient hiermee rekening te houden. Fiscale kernzaken lenen zich voor meerderheidsbesluitvorming. Voor fiscale bijzaken (uitvoeringstechnische aspecten) is in een uitgebreide Unie wel plaats voor meerderheidsbesluitvorming. Het verdrag biedt ook thans ruimte om grensoverschrijdende aspecten van belastingen aan te pakken.

De interne markt, kernstuk van de integratie, is een werk in uitvoering. Een belangrijk deel van de Lissabon-strategie ziet op voltooiing en modernisering ervan. De eenwording van de kapitaalmarkt vordert gestaag. In de dienstensector moet nog veel werk verzet worden. De communautaire methode blijft hier de aangewezen weg. Waar het verdrag hiervoor onvoldoende basis biedt, bijvoorbeeld door moderne technologische ontwikkelingen, dient het aangevuld te worden.

De Nederlandse traditie leert dat voor een goed functionerende sociaal-economische beleidscoördinatie een goed functionerende sociale dialoog onmisbaar is. Versterking van de Europese sociale dialoog is daarom nodig. Naast de inrichting van een zgn. Tripartiete Top voor Werkgelegenheid en Groei is een integrale heroverweging wenselijk van de bestaande overlegstructuren en -gremia. Daarnaast kan conform het SER-advies uit 2000, de inrichting van een flankerend adviesforum van sociale partners op Europees niveau door verdiepende analyses meerwaarde geven aan het overleg over het macro-economische beleid aan in het bijzonder de Raad van ministers. Dit forum kan ook een belangrijke rol spelen bij het totstandkomen van overeenkomsten tussen sociale partners onderling, zoals beschreven in art. 138 en 139 van het Verdrag.

Tenslotte is er ruimte voor de uitbreiding van meerderheidsbesluitvorming op sociaal terrein op de volgende onderwerpen: bescherming van werknemers bij beëindiging van een arbeidsovereenkomst, medezeggenschap en werkgelegenheidsvoorwaarden voor onderdanen van derde landen (art. 137, lid 3 2e, 3e en 4e tiret VEG). Voor de onderwerpen sociale zekerheid en sociale bescherming van werknemers (artt. 42 en 137 lid 3, 1e tiret VEG) kan eveneens worden overgegaan tot meerderheidsbesluitvorming, met dien verstande dat daaraan – naar de mening van de regering – de voorwaarde is verbonden dat een besluit geen ernstige

aantasting vormt van het financiële evenwicht van het sociale zekerheidsstelsel van een lidstaat. In dat geval dient de Raad met unanimititeit te besluiten.

*Binnen de Conventie* lopen de meningen over de mate waarin en de wijze waarop de Unie haar sociaal-economische beleid vorm moet geven uiteen. Er zijn deelnemers die menen dat de Unie haar economisch beleid veel krachtiger moet coördineren dan thans het geval is. Die coördinatie zou de economische tegenhanger moeten vormen van het gemeenschappelijke monetaire beleid zoals gevoerd door de Europese Centrale Bank. Sommigen vinden dat de Commissie hier een centrale rol zou moeten spelen, anderen leggen het primaat bij de lidstaten. Het verdrag zou in die zin moeten worden aangepast. Anderen menen dat een betere beleidscoördinatie met het huidige instrumentarium, indien vereenvoudigd en krachtig toegepast, zeer wel mogelijk is.

## **6. Een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid**

Het gehele terrein van de samenleving op het gebied van justitie en binnenlandse zaken (JBZ) is de laatste jaren sterk in ontwikkeling geweest. Asiel, immigratie, internationale criminaliteit, en sinds 11 september 2001 terrorisme, zijn steeds meer onderwerpen die in Europees verband om een oplossing vragen. Bij het verdrag van Amsterdam is reeds besloten tot de instelling van een «ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid». Essentiële onderdelen daarvan zijn echter tot op heden – ondanks de inspanningen in o.m. Tampere – nog niet gerealiseerd.

Bepaalde onderwerpen zijn dermate grensoverschrijdend dat een individuele aanpak door lidstaten onvoldoende effectief is en tekortschiet. Zo ontstaat onder meer de georganiseerde criminaliteit in drugshandel, mensenhandel en -smokkel en terrorisme de nationale kaders, en een gezamenlijke justitie- en politiesamenwerking is hierbij op zijn plaats.

Voorts blijkt dat op het terrein van asiel- en migratiebeleid beleidscompetitie tussen de lidstaten meer leidt tot *burden shifting* dan *burden sharing*. Op deze terreinen is sterkere Europese samenwerking geboden om de doelstellingen van de «ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid» effectief in te vullen. Daarbij wordt soms een keuze gemaakt voor een communautaire aanpak en soms voor een intergouvernementele benadering. Voor sommige terreinen (o.m. asiel en migratie) zijn er reeds afspraken over het principe van een gemeenschappelijke aanpak, maar op het gebied van gezamenlijke bestrijding van de criminaliteit, drugs- en mensenhandel en de samenwerking tussen politie en justitie komt de samenwerking op ad hoc basis tot stand en bestaat nog aanzienlijke ruimte voor verbetering.

Ook in de (procedurele) totstandkoming van dat beleid zijn nog verbeteringen mogelijk. De procedures leiden er op dit moment toe dat veel kostbare tijd verloren gaat aan het bespreken van grote aantallen nationale initiatieven, waardoor de agenda wordt overbelast. De democratische en juridische controle door het Europees Parlement en het Hof van Justitie is beperkt en versnipperd.

De *inzet van de regering* is gericht op een sterkere samenwerking op de terreinen van justitie en binnenlandse zaken, geschoeid op de leest van de communautaire methode en daarmee met een centrale rol voor de Europese Commissie.

Die communitarisering gekoppeld aan uitbreiding van de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid lijkt de beste garantie voor effectief Europees beleid. Door meer accent op het initiatiefrecht van de

Commissie (en daaruit voortvloeiend een verminderde rol voor initiatieven van lidstaten) wordt de versnippering die ontstaat als gevolg van de verschillende nationale initiatieven voorkomen. Naast de rol van initiator van het beleid ziet de Commissie als hoedster van het Verdrag ook toe op naleving en realisatie van gemaakte afspraken.

Door uitbreiding van de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid zal snellere besluitvorming mogelijk zijn. Bovendien zal een grotere rol van het Europees Parlement en het Hof van Justitie de democratische én de juridische controle verder gestalte geven. Een dergelijke controle is des te belangrijker omdat het hier beleid betreft dat direct raakt aan de (individuele) vrijheden en verplichtingen van de burger.

Hoewel de communautaire aanpak de voorkeur geniet kan het soms zo zijn dat een intergouvernementele aanpak met unanimiteit vooralsnog het hoogst haalbare is, zoals bij voorbeeld op het gebied van strafrechtelijke samenwerking. De keuze tussen een communautaire versus een intergouvernementele aanpak zal hier afhangen van de aard van het onderwerp, de omstandigheden op Europees niveau of het feit dat specifieke nationale belangen – eventueel ook een Nederlands belang – in het geding zijn.

Op het terrein van het strafrecht is een steeds nauwere samenwerking nodig om doeltreffend tegen criminaliteit en andere bedreigingen van de samenleving op te treden. In een dergelijke situatie zou onverkort pleiten voor communautarisering weinig zinvol zijn. Zo'n pleidooi gaat voorbij aan de praktische ervaring van de lidstaten op het gebied van rechtsbescherming en veiligheid. Strafrechtelijke samenwerking tussen lidstaten vergt onderling vertrouwen en dat kan niet door andere besluitvormingsprocedures worden afgedwongen. Wel kan worden gezien of bepaalde communautaire elementen – zoals het exclusief initiatiefrecht voor de Commissie – geïntroduceerd zouden kunnen worden, ter ondervanging van bepaalde problemen (coherentie, rationeel agendabeheer).

De regering richt zich niet alleen op de institutionele aspecten van de samenwerking op het terrein van justitie en binnenlandse zaken, maar is ook voorstander van een inhoudelijke impuls. Ons land is door zijn ligging en met zijn open economie gevoelig voor de gevolgen van grensoverschrijdende criminaliteit, illegale migratie en mensensmokkel. Een versterking van de gemeenschappelijke samenwerking op deze terreinen is dan ook in het Nederlands belang, bijvoorbeeld door meer samenwerking op het gebied van de bewaking van de buitengrenzen. Daarnaast kan ook justitie- en politiesamenwerking een verdere gemeenschappelijke invulling krijgen. De gebeurtenissen van 11 september 2001 hebben op dat terrein reeds geleid tot een krachtige intensivering van de gezamenlijke aanpak van terrorisme.

Overigens brengt een verdergaande communautarisering van de derde pijler de noodzaak met zich mee te bezien of lidstaten niet de bevoegdheid moeten houden om nog zelfstandig externe verplichtingen aan te gaan, zoals ook is gebeurd ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking (art. 181 EG). Beleidsterreinen die daarvoor in aanmerking komen zijn bijvoorbeeld: asiel, immigratie, politieke en civielrechtelijke samenwerking.

*Binnen de Conventie* is een uitgesproken meerderheid voorstander van sterkere samenwerking op het terrein van justitie en binnenlandse zaken. Algemene overeenstemming bestaat over de noodzaak van een gemeenschappelijke aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit en het asiel- en migratiebeleid. Een aantal lidstaten wil op meer terreinen – zoals bewa-

king van de buitengrenzen, het burgerlijk recht, het strafrecht – een sterkere gemeenschappelijke samenwerking tot stand brengen.

Over de wijze waarop lopen de meningen echter uiteen. Velen bepleiten een communautaire aanpak met een centrale rol voor de Commissie, enkelen menen echter dat die sterkere samenwerking gerealiseerd moet worden op intergouvernementele wijze.

## **7. De EU in de Wereld**

Gaandeweg is de rol van de EU in de wereld gegroeid, van een terrein dat was beperkt tot de handelspolitiek en het voeren van een politieke dialoog, tot een breed spectrum van belangenvertegenwoordiging op onder meer de terreinen handel, economie, milieu, klimaat, migratie, criminaliteit en terrorisme. Met de Europese Raden van Keulen, Helsinki en Feira is ook de ambitie op het gebied van militair- en civiel crisismanagement sterk toegenomen: in 2003 moet de Unie beschikken over een capaciteit van 60 000 militairen om vredesoperaties uit te voeren.

De Unie is geen eiland. Interne processen en het welslagen van interne samenwerking, waar ook Nederland een groot belang bij heeft, worden mede bepaald door externe factoren. Omgekeerd wil de Unie de waarden waarvoor zij staat, zoals vrede, veiligheid, democratie, solidariteit en grondrechten ook extern uitdragen – uit eigen belang en omdat dit essentiële waarden zijn die de Unie aan de internationale rechtsgemeenschap heeft toe te voegen. Daarom moet de Unie haar economische en politieke slagkracht en slagvaardigheid verder versterken en de haar passende verantwoordelijkheid nemen.

Over de wens van meer samenhang en slagkracht over de volle breedte van het externe beleid bestaat onder de lidstaten algemene overeenstemming. Minder duidelijk is, hoe dit te bereiken.

De verdeling van bevoegdheden en de besluitvormingsprocedures lopen in de verschillende sectoren van het externe beleid uiteen. Ook de democratische en juridische controle zijn verschillend. Wordt in de externe component van de eerste pijler (handel, milieu en ontwikkelingssamenwerking) de communautaire methode gehanteerd – met een grote rol voor de Commissie – in de tweede pijler (GBVB en EVDB) en in de derde pijler (politie en justitie) zijn het de lidstaten die langs intergouvernementele weg samenwerken in het kader van de Raad.

De gezamenlijke ambitie om toch voortgang te boeken komt vooral tot uitdrukking in de rol van de Hoge Vertegenwoordiger (HV) voor het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB). Deze functie is ingesteld in het Verdrag van Amsterdam. In de periode sinds het aantreden van de eerste HV, Javier Solana, heeft diens functie onmiskenbaar voortdurend aan zichtbaarheid en slagkracht gewonnen.

Sommigen zien nu de mogelijkheden voor nog verdere ontwikkeling vooral in een grotere rol van de Europese Commissie. Anderen hechten evenwel meer waarde aan versterking van intergouvernementele elementen zoals de Europese Raad en de Hoge Vertegenwoordiger. De uitdaging waarvoor de Unie staat is het instrumentarium en de institutionele voorzieningen zodanig te verbeteren dat zij inderdaad een rol op het wereldtoneel kan spelen die in overeenstemming is met haar belang, ambitie en verantwoordelijkheid en het niveau van de Europese integratie op het betreffende gebied.

*De algemene inzet van de regering* blijft te streven naar een Europa dat krachtig en effectief kan opkomen voor haar waarden en belangen. Effectieve en krachtige behartiging van de uiteenlopende belangen van de EU vergt allereerst een goede *samenhang* van het beleid, in de tweede plaats een *verdere ontwikkeling* van de beleidsinstrumenten en de besluitvorming en ten derde een *vereenvoudiging* en versterking van de externe vertegenwoordiging.

Een betere *samenhang* dient in de eerste plaats te worden bereikt door een betere coördinatie in de hoofdsteden. Wanneer de doelstellingen van de verschillende regeringen daar niet voldoende worden afgestemd is coherent extern beleid van de Unie bij voorbaat een illusie. Verder ziet de regering op de kortere termijn vooral mogelijkheden in goede uitvoering van de conclusies van de ER van Sevilla over de verbetering van het functioneren van de Raad, waaronder de instelling van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen. Deze Raadsformatie vervult een belangrijke rol bij de voorbereiding van de Europese Raad en bij de horizontale coördinatie en coherentie tussen de verschillende beleidsterreinen.

Deze nieuwe Raadsformatie moet het forum worden waar de horizontale coördinatie en de samenhang binnen het extern beleid en tussen het intern en extern beleid bewaakt kan worden. Ook lijkt het mogelijk om de al sterk verbeterde samenwerking tussen de HV en de Commissie verder te ontwikkelen, bijvoorbeeld door meer systematische gezamenlijke beleidsontwikkeling en een gedeeld recht van initiatief. Voor een betere samenhang en voor een *verdere ontwikkeling* van het externe instrumentarium zoekt de regering naar wegen waarlangs samenwerking en gezamenlijkheid tussen de HV en de Commissie kunnen worden geïntensiveerd. Op termijn kan voorts wellicht worden gedacht aan het in elkaar schuiven van de functies van de HV en de Commissaris voor Externe betrekkingen, al moeten de daaruit voortvloeiende politieke en institutionele consequenties en vragen eerst grondig worden bestudeerd. In elk geval moet in dat geval worden gedacht aan een sterkere betrokkenheid van het Europees Parlement waar tegenover de Commissie zich moet verantwoorden.

Voor *verdere ontwikkeling* van het externe instrumentarium en de besluitvorming kijkt de regering allereerst naar beter gebruik van de bestaande voorzieningen. Voor de externe component van de eerste pijler betekent dat behoud en versterking van de communautaire methode. Vrijwel nergens is de effectiviteit zo hoog als in de handelspolitiek, waar de Commissie met één stem duidelijk kan laten horen wat de EU wil. Wel moet worden opgemerkt dat de besluitvorming die hieraan voorafgaat slagvaardiger dient te worden. In de tweede pijler, het GBVB, is die effectiviteit met de komst van de HV wel verbeterd, maar is er nog ruimte voor verdere voortgang, al zijn de mogelijkheden om communautaire elementen te introduceren beperkt. Het bestaande instrumentarium kan beter worden benut. Zo wordt nog nauwelijks met gekwalificeerde meerderheid besloten, hoewel het Verdrag daartoe uitdrukkelijk mogelijkheden biedt. Lidstaten tenderen in de praktijk naar consensus en deinzen ook terug voor het instrument van de constructieve onthouding.

Wat betreft het EVDB moet worden geconstateerd dat de introductie van communautaire elementen ook voor de langere termijn niet in zicht is. Veiligheid en defensie zijn nu eenmaal terreinen die de kern raken van de soevereiniteit van de lidstaten. Beheer, financiering en de inzet van militaire middelen lenen zich ook in de voorzienbare toekomst niet voor communautaire besluitvorming of voor de invoering van communautaire elementen. Vanwege de hiermee gemoeide risico's is het onwaarschijnlijk dat de verantwoordelijkheid voor de inzet van militairen en de daarbij

horende politieke controle anders kan worden geregeld dan op het niveau van de lidstaten. Voor verdere verbetering van het EVDB dient zich daarom vooralsnog alleen de intergouvernementele weg aan. Er is behoefte om de slagvaardigheid van het EVDB te vergroten, bijvoorbeeld door snellere en eenvoudiger besluitvormingsprocedures en ruimere mogelijkheden voor versterkte samenwerking («coalition of the willing»). Voor de korte termijn geldt dus ook hier dat het bestaande instrumentarium beter kan worden benut.

Wat betreft de externe component van het asiel- en migratiebeleid ziet de regering goede mogelijkheden om doelstellingen verder te vervlechten met die van het GBVB, het ontwikkelingsbeleid en het netwerk van contractuele betrekkingen dat de Unie heeft opgezet met de landen om haar heen (associatie-overeenkomsten, handels- en samenwerkingsovereenkomsten en stabilisatie- en associatieakkoorden). Dat netwerk zou nog kunnen worden uitgebreid met een aparte categorie akkoorden voor de «nieuwe burens». Met een juiste mix van beleidsinstrumenten kunnen derde landen op coherente wijze worden aangespoord mee te werken aan de preventie en aanpak van illegale en ongewenste immigratie en de terugkeer en overname van illegale migranten en uitgeprocedeerde asielzoekers.

*Vereenvoudiging van de externe vertegenwoordiging* is een van de voorwaarden voor een krachtiger extern beleid. Er is terechte kritiek op het ingewikkelde systeem waarbij soms de Commissie, soms de HV en soms het Voorzitterschap de Unie naar buiten toe vertegenwoordigen. De regering ziet hier mogelijkheden voor delegatie naar de HV en onder diens verantwoordelijkheid optredende Speciale Vertegenwoordigers, bijvoorbeeld voor de dialoogverplichtingen waartoe de Unie zich heeft verbonden, en op het ambtelijke niveau naar het Secretariaat-Generaal van de Raad of de Europese Commissie. De rol van de vertegenwoordigers van het Voorzitterschap zou tot de essentie moeten worden beperkt. Toetssteen daarbij is de politieke verantwoordelijkheid en de democratische legitimiteit.

Ook de vertegenwoordiging van de Unie in internationale organisaties kan aan slagkracht winnen door vereenvoudiging, allereerst door, daar waar dit toegevoegde waarde heeft, betere afstemming tussen de lidstaten van het optreden in deze organisaties, maar op lange termijn ook door een Europese zetel, bijvoorbeeld in de Veiligheidsraad, de Wereldbank en de G8. Deze stap kan alleen gezet worden indien de beleidsterreinen in de betreffende organisatie behoren tot de gemeenschapscompetentie. Het is zaak deze stap dan in één keer te nemen om te voorkomen dat er een onbevredigende tussenoplossing zou ontstaan die aan de Nederlandse belangen geen recht zou doen. Maar het zal nog een aanzienlijke tijd duren, voordat de geesten voor een dergelijke ontwikkeling rijp zijn. Evenmin ligt het in de rede te verwachten dat gezamenlijke diplomatieke vertegenwoordiging van de Unie op afzienbare termijn tot stand zal komen.

*Binnen de Conventie* moet de eigenlijke discussie over het externe beleid van de Unie nog beginnen. Door het presidium is een discussiestuk voorgelegd dat alle mogelijkheden voorlopig open laat.

## **8. Institutioneel evenwicht**

Het institutionele bouwwerk dat de zes oorspronkelijke lidstaten van de Unie hebben opgezet, is nog steeds het kader waarbinnen de Europese integratie vorm krijgt. Maar het bouwwerk begint wel tekortkomingen te vertonen en het institutionele evenwicht staat onder druk.

Eén van de belangrijkste problemen voor de toekomst van de instellingen is het behoud van hun *slagkracht*. Daarnaast is het gebrek aan *legitimiteit*, zeker nu de Unie zich steeds meer en dieper begeeft op wezenlijke aspecten van onze samenleving, een ernstige tekortkoming. Dat geldt met name voor de Commissie die als initiatiefneemster van de EU-wetgeving een cruciale rol speelt.

Tegelijkertijd dreigt de balans die lange tijd tussen de instellingen bestond, met name tussen de Commissie, de Raad en het Europees Parlement, verstoord te worden door een steeds sterkere rol van de Europese Raad, die wel is gerelateerd aan de communautaire architectuur, maar daarvan als intergouvernementeel forum strikt genomen geen deel uitmaakt.

Het is onmiskenbaar dat de Europese Raad belangrijke doorbraken in de Europese samenwerking heeft bewerkstelligd. Maar het is ook duidelijk dat de grote lidstaten in dit gremium meer en directer invloed uitoefenen dan in de traditionele instellingen. Zij vinden bovendien, vaak naar het voorbeeld van hun eigen constitutionele situatie, dat de Europese Raad bij uitstek de legitimiteit bezit waar steeds meer om wordt gevraagd. De Europese Raad verenigt immers de direct door het electoraat gekozen regeringsleiders. Maar dat geldt uiteraard niet voor alle lidstaten.

*De inzet van de regering* richt zich daarom vooral op het zeker stellen van de slagkracht en de legitimiteit van het handelen van de Unie. Die slagkracht zal, hoe belangrijk zijn rol als bepaler van strategische lijnen ook is, niet in toenemende mate van de Europese Raad mogen afhangen. Nog afgezien van het gebrek aan democratische controle, biedt dit lichaam onvoldoende *checks and balances* en voorspelbaarheid van uitkomsten. De regering is er daarom zeker geen voorstander van de Europese Raad een semi-permanente voorzitter te laten kiezen.

Evenmin zal de slagkracht kunnen komen van de Raad. Met 25 of meer lidstaten rond de tafel is dat eenvoudigweg niet mogelijk. Wel zal de besluitvormingscapaciteit kunnen worden vergroot door meer besluitvorming bij *gekwalificeerde meerderheid*. De regering vindt ook dat de Raad als wetgever een belangrijke rol speelt in de legitimiteit.

Bijzondere aandacht in de institutionele discussie gaat uit naar het voorzitterschap van de Raad. Zal het roulatiesysteem in een uitgebreide Unie goed kunnen functioneren? Op het punt van de efficiency en effectiviteit is er kritiek. Het roulerende voorzitterschap ontbeert ook continuïteit en gaat mank aan een gebrek aan doorzettingsvermogen, te trage besluitvorming en te weinig geloofwaardigheid en daadkracht in het optreden naar buiten.

In reactie op deze kritiek doen verschillende suggesties de ronde om het bestaande systeem te vervangen. Meest in het oog springend zijn de Brits-Duitse ideeën van een gekozen voorzitter van de Europese Raad voor een periode van bijvoorbeeld 2,5 jaar, gekoppeld aan Raadsformaties die gedurende die periode worden voorgezeten door groepen van vijf lidstaten die onderling rouleren.

De regering vindt dat een werkbare oplossing voor de problematiek van het roulerend voorzitterschap moet worden gezocht door een helder onderscheid te maken tussen de verschillende functies van het voorzitterschap. Met name moet een onderscheid worden gemaakt tussen zijn taak als *externe vertegenwoordiger* van de Unie en die als *voorzitter van de Raadsvergaderingen* en het onderhouden van contacten met de Commissie en het Europees Parlement. Voorts vindt de regering ook dat



veel van de voordelen van het huidige mechanisme niet zomaar overboord moeten worden gezet. Belangrijke pluspunten zijn nu onder andere:

- een zesmaandelijks hernieuwde impuls aan de werkzaamheden van de Raad;
- een grote binnenlands politieke zichtbaarheid van de Europese integratie;
- een leerproces voor de nationale administraties;
- de eenheid van aansturing.

De regering denkt daarom concreet m.b.t. de interne taken aan de introductie van het *duo-voorzitterschap*. Daarmee blijven wezenlijke voordelen van het huidige systeem bewaard en worden nadelen van dit systeem na de uitbreiding (zoals een voorzitterschap slechts één maal per 12 of 13 jaar) beperkt. Ook verzandt men niet in ingewikkelde coördinatieproblemen die een systeem van team-voorzitterschappen zou opleveren. In tegendeel, het bevordert de bilaterale samenwerking en kan de last van lidstaten met kleinere administraties verlichten.

Op het vlak van de externe vertegenwoordiging vindt de regering dat de rol van het voorzitterschap geleidelijk zou moeten worden overgenomen door de Hoge Vertegenwoordiger op het terrein van het GBVB en door de Commissie op het gehele terrein van de eerste pijler waar de Gemeenschap exclusieve bevoegdheden heeft. Waar het daarbij gaat om kwesties die beide pijlers betreffen, dient in lijn met het bovenstaande te worden gezocht naar mogelijkheden om de samenwerking tussen de HV en de Commissie te versterken.

De regering zal deze voorstellen nader bespreken en uitwerken met de Benelux-partners, waarbij uiteraard ook in die besprekingen het Nederlands belang niet uit het oog verloren zal worden.

Hoe belangrijk verbeteringen in het functioneren van de Raad en het voorzitterschap ook zijn, effectief optreden van de Unie zal in eerste instantie moeten plaatsvinden door een versterking van de *Commissie*. Daarnaast zal ook een stroomlijning van haar organisatie en activiteiten een efficiënt optreden moeten waarborgen. Haar rol als startmotor van het besluitvormingsproces moet worden bestendig, maar ook haar intern functioneren moet effectief en efficiënt zijn. Een Commissie van 25 of meer leden is dat niet. Hier zal hoe dan ook een oplossing voor moeten worden gevonden, waarbij de gelijkheid van de lidstaten wel een fundamenteel criterium is.

Indien de positie van de Commissie versterkt wordt, waardoor zij steeds meer een *politiek* en minder een *technocratisch* karakter krijgt, moet haar legitimiteit en *verantwoordingsplicht* eveneens verstevigd worden. Dat kan o.a. door de rol van het EP bij de benoeming van de voorzitter van de Commissie te vergroten en door de commissarissen *individuele verantwoordelijkheid* tegenover het parlement te geven. Het EP moet beschikken over een effectief vermogen om de Commissie tot ontslag te dwingen. Om de Commissie alsdan niet tot een speelbal maar juist een democratische medespeler te maken, dient daartegenover komen te staan dat zij ook de mogelijkheid moet krijgen, onder bepaalde voorwaarden, het EP te ontbinden.

*Binnen de Conventie* behoren deze kwesties tot de meest wezenlijke van de discussie over de toekomst van Europa. Er lijkt zich een duidelijke meerderheid af te tekenen voor een versterking van de communautaire structuren. Verschillende ideeën zoals de verkiezing van de voorzitter van de Commissie door het EP doen daarbij de ronde, zonder dat deze nog nader uitgewerkt zijn. Daartegenover staan diverse deelnemers die een veel prominentere rol van de Europese Raad, met een vaste voorzitter,

bepleiten en de Commissie een meer uitvoerende, ondergeschikte taak willen toedelen.

## **9. Europese Grondwet**

De ambitie van de voorzitter van de Conventie blijkt zonder meer te zijn gericht op de vaststelling van een constitutioneel verdrag, gedragen door een zo breed mogelijke consensus. Dit is een lovenswaardig streven omdat een Europese Grondwet de zichtbaarheid voor de burger van wat de Unie is en waarvoor zij staat, aanmerkelijk zal verhogen. Maar op de weg naar zo'n grondwet liggen vele juridische voetangels en klemmen.

De Verklaring van Laken roept op tot een vereenvoudiging van de verdragen. Het is de bedoeling dat er een scheiding komt tussen een meer constitutioneel deel en een materieel deel (al dan niet bestaande uit meerdere protocollen). Eén van de bijkomende voordelen hiervan zou zijn dat het materiële deel, waarin de beleidsbepalingen zijn vervat, op een eenvoudiger wijze zou kunnen worden geamendeerd dan het constitutionele. Het is waar dat het in een Unie in ontwikkeling voordelen biedt als de beleidsbepalingen kunnen worden aangepast zonder dat alle lidstaten die hoeven te ratificeren. Paralyse moet voorkomen worden. Maar hier doen zich wel principiële vragen voor van democratische controle.

Een andere vraag is of de scheiding van de verdragen, ervan uitgaande dat hun juridische betekenis onveranderd blijft, technisch wel mogelijk is zonder toch weer te vervallen in constructies die de overzichtelijkheid geweld aan doen. Ook een meer radicale oplossing van een nieuw en helder constitutioneel verdrag roept vragen op. Wat zou precies de verhouding zijn tussen die grondwet en de bestaande verdragen?

Niet onbelangrijk is daarnaast de vraag of zo'n ambitieuze opzet wel kans van slagen heeft op ratificatie in *alle* lidstaten. De paradox doet zich dus voor dat een grondwet in termen van zichtbaarheid voor de burger belangrijke voordelen biedt, maar dat zo'n stap wel eens over ratificatieproblemen zou kunnen struikelen, omdat diezelfde burger de gevolgen ervan niet overziet of te ver vindt gaan.

*De regering* is in beginsel voorstander van de formulering van een grondwettelijk verdrag mits dat alle waarborgen bevat voor het behoud van de essentiële kenmerken van de communautaire structuur.

*Binnen de Conventie* is deze problematiek zeker nog niet uitgekristalliseerd. Het debat over de grondwet is verweven met dat over de rechtspersoonlijkheid van de Unie, als ook met dat over het verdwijnen van de pijlerstructuur, een ontwikkeling die zich zeer wel in de komende jaren kan voltrekken.

## **10. Slotwoord**

De Conventie heeft haar «luisterfase» afgesloten en is thans begonnen aan haar «studiefase» om rond de jaarwisseling over te gaan tot de formulering van teksten. De discussie, die nu ook in verschillende werkgroepen wordt gevoerd, is nog volop in beweging. In het vervolg op het memorandum over de werkwijze van de Raad en de hervorming van het Voorzitterschap dat Nederland met zijn Benelux-partners heeft ingediend in de aanloop naar de ER van Sevilla, overweegt de Regering thans, samen met België en Luxemburg, een schriftelijke bijdrage te leveren over de wijze waarop het voorzitterschap aan de uitbreiding van de Unie zou kunnen worden aangepast. Die bijdrage is tevens van belang voor de verdere discussie over dit onderwerp in het kader van de Raad, mede

tegen de achtergrond van het Nederlandse voorzitterschap van de EU in de tweede helft van 2004.

De regering heeft de hoofdlijn van haar inzet in de Conventie bepaald, maar het is nog te vroeg om definitieve standpunten op deelonderwerpen vast te spijkeren. Dit is temeer onwenselijk omdat de regering in de komende maanden de dialoog met maatschappelijke organisaties in Nederland wil voortzetten. Zij zullen een belangrijke bijdrage aan het debat kunnen leveren. Dit is ook in lijn met de bedoeling van de Conventie een zo breed mogelijke maatschappelijke discussie te stimuleren en te voeren. Mede op deze wijze bereidt de regering zich voor om op andere specifieke onderwerpen nader haar positie te bepalen.

Of de Conventie in staat zal zijn met een eenduidig resultaat te komen, moet worden afgewacht. Zeker is dat, indien die ambitie slaagt, het resultaat een belangrijke bijdrage zal zijn aan de discussie over de institutionele vormgeving van Europa. Belangrijk omdat de toekomst van Europa bepalend is voor de toekomst van Nederland. De regering hecht er echter aan te benadrukken dat bindende besluiten pas kunnen worden genomen door de Intergouvernementele Conferentie die voorzien is voor 2004.